

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉTAT ACTUEL
DE LA
QUESTION DU LUXEMBOURG

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 25 Novembre 1920, à 2 heures du soir

PAR

Jean MOUNIER

Président : M. WEISS, Professeur
Suffragants { MM. PILLET, Professeur
BASDEVANT, Agrégé

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

Thèse
Paris
1920.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

87305

L'ÉTAT ACTUEL

DE LA

QUESTION DU LUXEMBOURG

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 25 Novembre 1920, à 2 heures du soir

PAR

Jean MOUNIER

Président : M. WEISS, Professeur

Suffragants { MM. PILLET, Professeur
BASDEVANT, Agrégé



PARIS

JOUVE ET Cie, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



PLAN GÉNÉRAL

(Voir table des matières p. 95)

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE. — Aperçu historique.

DEUXIÈME PARTIE. — Le Luxembourg pendant la guerre de 1914-1918.

Attitude des pouvoirs publics et de la population. Etudes des documents diplomatiques qui ont précédé et accompagné la violation de la neutralité du Luxembourg.

TROISIÈME PARTIE. — Les aspirations du peuple luxembourgeois.

Orientation économique et orientation politique du Luxembourg.

L'ÉTAT ACTUEL

DE LA

QUESTION DU LUXEMBOURG

INTRODUCTION

Les traités de 1919, qui ont laissé en suspens tant de problèmes diplomatiques épineux, n'ont pas apporté à la question du Luxembourg une solution complète et définitive. L'article 40 du traité de Versailles, se contente de délier le Grand-Duché de ses liens de vassalité à l'égard de l'Allemagne, et de statuer, d'ailleurs implicitement, plutôt qu'en termes formels, sur sa neutralité. Le Conseil suprême, qui s'est attribué la lourde tâche de continuer l'œuvre des traités, n'a pu encore fixer le statut du Luxembourg.

Cette incertitude autorise tous les espoirs et toutes les compétitions.

Quelles sont, à l'heure actuelle, les ambitions de l'étranger sur le Luxembourg ? Quelles sont, en face d'elles, ses aspirations nationales ? Comment les a-t-il manifestées ? Telle est la question du Luxembourg que nous nous proposons d'étudier.

La très grande complexité du problème provient de la complexité même de l'histoire du Grand-Duché. Peu d'Etats ont connu, au cours des siècles, des destinées plus diverses. Tantôt indépendant, tantôt sous la domination de l'étranger, le Luxembourg passe successivement et alternativement aux mains des grandes puissances. Les diplomates se sont plus à exercer sur lui la fertilité de leurs combinaisons et les traités de Vienne ont réalisé ce chef-d'œuvre de complication : un Grand-Duché indépendant, placé par une union personnelle sous l'autorité du roi des Pays-Bas, membre lui-même, en qualité de Grand-

Duc, de la Confédération Germanique qui tient garnison dans la capitale même du Luxembourg.

Pour bien comprendre la question du Luxembourg, dans les termes où elle se pose aujourd'hui, il est indispensable d'en connaître les données historiques et de rappeler les traités qui ont fixé son statut international, surtout au cours du xix^e siècle. Ce sera l'objet de notre première partie.

Dans une seconde partie, nous étudierons le Luxembourg pendant la guerre de 1914-1918, la violation de la neutralité, l'attitude des pouvoirs publics et de la population.

Enfin la troisième partie sera consacrée à l'examen des compétitions étrangères sur le Luxembourg et de ses aspirations nationales, ainsi que des solutions réglées par le traité de Versailles et par le referendum de 1919.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

Nous n'avons pas l'intention de retracer ici dans ses détails l'histoire du Luxembourg, depuis ses origines. Cet historique n'a pour objet que d'exposer dans ses grandes lignes le régime sous lequel a vécu le Luxembourg, au point de vue politique, au cours des siècles, en vue d'indiquer les bases sur lesquelles s'appuient, d'une part, les revendications de l'étranger sur son territoire et, d'autre part, les champions de son indépendance.

Aussi passerons-nous rapidement sur l'époque antérieure à 1815, réservant de plus longs développements aux événements et aux traités du xix^e siècle.

1^o Des origines à 1443

Le 12 avril 963, Sigefroid, comte d'Ardenne, descendant de Charlemagne et, par sa mère, petit neveu de Charles le Simple, acquiert de l'abbé Wicher de Saint-Maximin de Trèves, par un contrat d'échange, la propriété des restes du petit château fort de Lucilinburhuc, jadis édifié par l'empereur Gallien sur la hauteur du Bock, au confluent de l'Alzette et de la Pétrusse. Il reconstruit un château qui devient le centre d'une ville et du pays environnant. Le Luxembourg est né.

Son importance territoriale s'accroît successivement jusqu'à atteindre, au cours du xiv^e siècle, quatre fois sa superficie actuelle. Les comtes de Luxembourg sont ambitieux et puissants. Une fille de Sigefroid est impératrice d'Allemagne. Son fils et son petit-fils sont investis du duché de Bavière.

En 1136, le comté passe à Henri IV, qui devient trois ans

plus tard, comte de Namur, inaugurant la maison Namur-Luxembourg. Henri VII ceint la couronne d'Allemagne et son fils Jean l'Aveugle celle de Bohême.

Charles IV, fils de Jean l'Aveugle, est empereur d'Allemagne et roi de Bohême. Le 13 mars 1354, il érige le comté de Luxembourg en duché. Avec Winceslas II, commence en 1388 une période de divisions et de désordres, qui se termine par la conquête étrangère. Le 22 novembre 1443, les Bourguignons de Philippe le Bon s'emparent de la ville de Luxembourg et la livrent au pillage.

Pendant cette première période le Luxembourg a connu effectivement l'indépendance. Il ne se rattachait que par de faibles liens au Saint Empire Romain Germanique. Dès la fin du ^{xiii}e siècle, l'autorité impériale était devenue à peu près nulle. Les princes et les villes libres d'Empire étaient investis de la plupart des droits régaliens et traitaient l'empereur en allié plutôt qu'en suzerain.

2° De 1443 à 1815

A cette période d'indépendance succède une ère de domination étrangère. En 1443, le Luxembourg est englobé dans le duché de Bourgogne, dont les souverains voulaient refaire à leur profit l'ancienne Lotharingie. Leur tentative échoue. Charles le Téméraire est défait à la bataille de Granson, où sombre la puissance des ducs de Bourgogne. Le mariage de sa fille Marie avec le futur empereur Maximilien fait passer le duché de Luxembourg dans le patrimoine des rois d'Espagne. Il est incorporé aux Pays-Bas, dont il va suivre les destinées, passant successivement à l'Autriche, à l'Espagne, puis derechef à l'Autriche.

Malgré l'unité d'autorité réalisée par Charles-Quint, les Pays-Bas ne forment pas un royaume unitaire ; chaque Etat conserve ses privilèges, ses lois, son autonomie même. Philippe II est roi d'Espagne, duc de Brabant, marquis d'Arlon, duc de Luxembourg, etc. Il n'est pas roi des Pays-Bas. « L'union sous le « même prince, écrit Paul Eyschen, était plus personnelle que « réelle. Chaque Etat avait gardé son individualité propre et une

« grande autonomie. Les citoyens d'une province étaient traités
« comme aubains de l'autre ; pour pouvoir atteindre une cer-
« taine uniformité dans la législation, les ordonnances du prince
« devaient être promulguées dans chaque Etat. » (1)

Sans doute, il y a bien à Bruxelles, une administration centrale qui gouverne au nom du prince, mais son action est très faible. Il existe même des Etats-Généraux composés de délégués des Etats provinciaux ; ils ont une compétence générale et notamment votent les subsides réclamés par l'Empereur. Mais les décisions de la majorité ne lient pas la minorité.

Les députés luxembourgeois s'y rendent quand bon leur semble et limitent à leur gré leur mandat. Ils n'accordent de subsides que dans l'intérêt exclusif du duché. A l'Assemblée de 1600, ils refusent d'entrer en séance et repoussent toute confusion avec les autres provinces. « Le duché de Luxembourg, « disent-ils, a toujours été et est encore aujourd'hui une principauté distincte, qui n'a rien de commun avec les autres « provinces des Pays-Bas et qui possède des privilèges particuliers... Quand les archiducs auront fait droit à ces justes « réclamations (respecter les privilèges du duché et abroger les « taxes imposées sans droit) les trois Etats du pays, toujours « en protestant contre toute assimilation avec les autres provinces, et sous la réserve de leurs droits par une lettre de non « préjudice, prendront part aux délibérations des Etats Généraux sur les objets d'intérêt commun (2). »

Le Luxembourg ne prend d'ailleurs aucune part à la révolte des Pays-Bas contre Philippe II.

La domination espagnole au Luxembourg est coupée par des occupations françaises. François I^{er} s'en empare, pour peu de temps, du 1^{er} au 9 septembre 1542, puis du 12 septembre 1543 au 15 juin 1544. Louis XIV le garde plus longtemps, du 4 juin 1684 au traité de Ryswick 1697.

Ces treize années sont pour le Luxembourg une période heureuse et féconde. Vauban fait de sa capitale la première place forte de l'Europe. L'administration civile réforme les innombrables abus engendrés par la domination espagnole. La sécu-

1. Paul Eyschen, *Das Staatsrecht des Grossherzogtums Luxemburg*, p. 4.

2. Cité par Glassener, *Le Grand-Duché du Luxembourg historique et pittoresque*, p. 150.

rité renaît ; l'agriculture et le commerce se relèvent et le duché connaît le repos et l'aisance. La population, qui abhorrait l'Espagne, accepte l'autorité de la France. En mai 1687, Louis XIV visite la ville de Luxembourg ; il y est reçu avec enthousiasme et y séjourne une semaine.

Le traité de Ryswick restitue le Luxembourg à l'Espagne. Aux traités d'Utrecht et de Rastadt (1714-1715) les Habsbourg d'Autriche lui succèdent et ils gardent le duché jusqu'à la Révolution française.

De 1794 à 1815 le Luxembourg fut à nouveau incorporé à la France. Après un siège qui dura du 21 novembre 1794 au 7 juin 1795, les Français s'emparèrent de la capitale. Et, le 1^{er} octobre suivant (9 vendémiaire an IV) la Convention réunit le duché au territoire français, avec le reste des Pays-Bas Autrichiens, à la suite des discours de Merlin de Douai et de Lazare Carnot, qui démontrèrent l'importance stratégique de la possession de la citadelle.

Le Luxembourg prit le nom de département des Forêts, en raison des bois considérables qui couvrent ses hauteurs. Les maux d'une guerre prolongée avaient accablé la population. Les contre-révolutionnaires appuyés par l'Autriche excitèrent les habitants contre la France. Il se produisit quelques mouvements locaux sans grande importance.

Jusqu'au Consulat, deux questions principales agitèrent l'opinion et provoquèrent des résistances : la conscription militaire, intolérable à ces hommes jusque-là exempts de tout service armé, et la persécution religieuse contre le catholicisme, religion de l'ensemble de la population.

Mais si les déserteurs et insoumis furent d'abord assez nombreux pour faire craindre une nouvelle Vendée, dès l'An VII, le représentant Légier, ancien commissaire exécutif à Luxembourg, signalait à ses collègues des Cinq-Cents, l'enrôlement de onze cents volontaires luxembourgeois.

Quant à la question religieuse, elle fut apaisée par le Concordat auquel se raillia la majorité du Clergé.

Les préfets du département de Forêts sous le Consulat et l'Empire, le Comte Lacoste, puis le baron Jourdan, déployèrent, avec le Conseil général, un zèle intelligent pour relever le Luxembourg de l'état déplorable où l'avait laissé l'anarchie du

Directoire, au point de vue de la voirie, de l'agriculture, de l'industrie et de l'instruction.

Les routes furent refaites, le cadastre exécuté, les terres infertiles furent défrichées ou asséchées, les industries du fer et les tanneries, le commerce encouragés, l'instruction secondaire et l'assistance organisées.

Cette administration bienfaisante, qui sut pendant quatorze ans réparer les conséquences des guerres dont le Luxembourg avait été le théâtre et lui procurer le bien-être, assura à la France de vives sympathies.

3^e De 1815 à 1914

I. — LES TRAITÉS DE VIENNE

Le congrès de Vienne rétablit l'ancien duché de Luxembourg, mais avec un territoire amoindri. Il attribue à la Prusse une bande peuplée de 50.000 habitants, les arrondissements de Bitbourg et de Saint-Vith, en général toutes les terres situées à l'Est de la Moselle, de la Sûre et de l'Our. Le reste du territoire, dans les limites précisées par l'article 68 de l'acte de Vienne est élevé au rang de Grand-Duché.

Après avoir constitué (art. 65) les anciennes Provinces Unies des Pays-Bas et les provinces belges, en royaume des Pays-Bas sous la souveraineté du prince d'Orange, qui prend le titre de roi des Pays-Bas, l'acte de Vienne lui attribue également le Grand-Duché du Luxembourg, mais par un article séparé (art. 67).

La jonction de la Belgique aux Provinces Unies avait pour objet de constituer un bastion destiné à surveiller et à maintenir la France vaincue et amoindrie. Quant au Luxembourg, il était pour Guillaume d'Orange la compensation des possessions allemandes auxquelles il renonçait en faveur du roi de Prusse.

Enfin le Grand-Duché entre dans la Confédération Germanique.

Voici le texte des dispositions de l'acte de Vienne qui nous intéressent :

ART 65. — « Les anciennes Provinces Unies des Pays-Bas et les ci-devant Provinces Belges, les unes et les autres dans les limites fixées par l'article suivant, formeront conjointe-

« ment avec les pays et territoires désignés dans le même
« article, sous la souveraineté de S.A.R. le Prince d'Orange-
« Nassau, Prince Souverain des Provinces-Unies, le royaume
« des Pays-Bas, héréditaire dans l'ordre de succession déjà
« établi par l'acte de constitution des dites Provinces-Unies. »

ART. 67. — « La partie de l'ancien duché de Luxembourg,
« comprise dans les limites spécifiées par l'article suivant, es
« également cédée au Prince Souverain des Provinces-Unies,
« aujourd'hui Roi des Pays-Bas pour être possédée à perpé-
« tuité par lui et ses successeurs en toute propriété et souverai-
« neté. Le Souverain des Pays-Bas ajoutera à ses titres celui
« de Grand Duc de Luxembourg, et la faculté est réservée à
« Sa Majesté de faire relativement à la succession dans le
« Grand-Duché, tel arrangement de famille entre les Princes ses
« fils, qu'elle jugera conforme aux intérêts de sa monarchie et
« à ses intentions paternelles. »

« Le Grand-Duché de Luxembourg, servant de compensation
« pour les principautés de Nassau-Dillenburg, Siengen, Hade-
« mar et Diëtz, formera un des Etats de la Confédération Ger-
« manique, et le Prince, Roi des Pays-Bas, entrera dans le
« système de cette Confédération comme Grand-Duc de Luxem-
« bourg, avec toutes les prérogatives et privilèges dont joui-
« ront les autres Princes allemands. »

ART. 68. — « Le Grand-Duché de Luxembourg se composera
« de tout le territoire situé entre le royaume des Pays-Bas, tel
« qu'il a été désigné par l'article 66, la France, la Moselle,
« jusqu'à l'embouchure de la Sûre, le cours de la Sûre jusqu'au
« confluent de l'Our, et le cours de cette dernière rivière
« jusqu'aux limites du ci-devant canton français de Saint-Vith,
« qui n'appartiendra pas au Grand-Duché de Luxembourg. »

D'après ces textes, bien que placé sous la même autorité, le Grand-Duché de Luxembourg devait avoir une existence distincte du Royaume des Pays-Bas, de la Belgique, comme de la Hollande. Son statut était fixé par un article spécial ; il faisait partie de la Confédération Germanique à la différence des Pays-Bas et il était placé à titre d'union personnelle, mais non réelle, sous l'autorité du roi des Pays-Bas.

Guillaume I^{er} ne l'entendit pas ainsi et il s'empressa par un arrêté du 22 avril 1815 d'incorporer le Luxembourg à son nou-

veau royaume. Le Grand-Duché est soumis à la loi fondamentale des Pays-Bas ; ses députés siègent aux côtés des députés belges et hollandais ; de vastes domaines luxembourgeois sont vendus et le produit de la vente va se perdre dans le Trésor Royal.

Cette politique était contraire à l'acte de Vienne qui, à la différence de la confusion, établie par l'article 65, de la Belgique et de la Hollande dans un même royaume, n'avait établi entre le roi des Pays-Bas et le Luxembourg qu'un lien d'union personnelle.

Enfin aux termes de l'article 67, le Grand-Duché fait partie de la Confédération Germanique.

La ville de Luxembourg est considérée au point de vue militaire comme forteresse fédérale. C'est une nouvelle souveraineté, dangereuse pour le pays, établie pour le soustraire à l'influence de la France en le plaçant dans l'orbite de la Prusse.

Le traité du 8 novembre 1816, conclu entre les Pays-Bas et la Prusse stipule que les deux Etats tiendront en commun garnison dans la forteresse de Luxembourg et affirme, non sans quelque contradiction, que « le droit d'occupation concédé à la Prusse, n'altère en rien le droit de souveraineté du Grand-Duc sur la ville et la forteresse de Luxembourg. »

Un traité de 1817 donne à la Prusse le droit de nommer le commandant de la place.

Le protocole du 28 juillet 1829 porte que, sous tous les rapports, sauf sous le rapport militaire, l'administration de la ville appartient au gouvernement territorial et que l'autorité du souverain sera scrupuleusement respectée.

L'œuvre de germanisation ne se poursuit pas moins. En 1856, la Prusse obtiendra le droit de tenir garnison exclusive à Luxembourg, en temps de paix.

II. — LA RÉVOLUTION BELGE ET LE TRAITÉ DE 1839

Le 25 août 1830, la Révolution éclate à Bruxelles. La Belgique se sépare des Pays-Bas. La population du Luxembourg ne prend aucune part à ces événements et c'est seulement en octobre qu'elle commence à s'agiter.

Le 16 octobre le gouvernement provisoire, à l'instigation de

J.-B. Nothomb et d'Emmanuel Servais décide qu'il considère le Luxembourg comme province belge, provisoirement et sans préjudice des droits de la Confédération Germanique.

Cette adhésion tardive au mouvement séparatiste ne s'inspire d'ailleurs pas des mêmes mobiles que la révolution belge. Le mécontentement provenait de la misère engendrée par l'absence de commerce et d'industrie, et des lourds impôts recouvrés avec une extrême rigueur.

Pour éviter de perdre le Luxembourg, comme la Belgique, le roi des Pays-Bas s'empresse de rapporter ses premières mesures de fusion et de reconnaître le caractère spécial du Grand-Duché qui, dit l'arrêté du 31 décembre 1830, « nous a été cédé « en pleine propriété et souveraineté comme Etat faisant partie « de la Confédération Germanique et entièrement séparé des « provinces qui composent le royaume des Pays-Bas. »

Mais cette reconnaissance d'autonomie arrive trop tard.

La Belgique sollicite de l'Europe qu'elle reconnaisse son indépendance et la réunion du Luxembourg à son territoire.

La Conférence de Londres, en adhérant à la création du royaume de Belgique, affirme l'autonomie du Luxembourg et condamne ainsi les prétentions belges sur le Grand-Duché. Elle décide que « la Belgique sera formée de tout le reste des terres « toires qui avaient reçu la dénomination de royaume des « Pays-Bas dans les traités de 1815, sauf le Grand-Duché de « Luxembourg qui, possédé à un titre différent par les princes « de la Maison de Nassau, fait et continuera à faire partie de « la Confédération Germanique ».

Le Protocole du 21 mai 1831 n'est pas moins formel. Il se montre favorable à l'étude d'un achat du Luxembourg par la Belgique, mais non une annexion pure et simple. « Les plénipotentiaires sont convenus d'inviter lord Ponsonby à retourner « à Bruxelles et de l'autoriser à y déclarer... qu'ayant égard « au vœu énoncé par le gouvernement belge de faire, à titre « onéreux, l'acquisition du Grand-Duché de Luxembourg, les « cinq puissances promettent d'entamer avec le roi des Pays-Bas une négociation dont le but sera d'assurer, s'il est possible, à la Belgique, moyennant de justes compensations, la « possession de ce pays, qui conserverait ses rapports actuels « avec la Confédération Germanique. »

Bien que très favorable à la Belgique le traité du 26 juin 1831 se borne à reproduire les stipulations du protocole précédent, relatives au projet d'acquisition à titre onéreux du Luxembourg par la Belgique.

ART. 2. — « La question du Luxembourg ne concernant point
« les limites de la Hollande, donnera lieu à des négociations
« ultérieures et le *statu quo* actuel sera maintenu dans le
« Luxembourg jusqu'à conclusion des négociations. »

ART. 3. — « Les cinq puissances emploieront leurs bons
« offices pour que le *statu quo*, dans le Grand-Duché de Luxem-
« bourg, soit maintenu pendant le cours de la négociation sépa-
« rée que le souverain de la Belgique ouvrira avec le roi des
« Pays-Bas et avec la Confédération Germanique, au sujet du
« dit Grand-Duché, négociation distincte de la question des
« limites entre la Hollande et la Belgique. »

Ainsi la Belgique est autorisée à conserver provisoirement le Luxembourg. Cette situation de fait durera jusqu'en 1839. La capitale seule du Grand-Duché n'a jamais été soumise à l'autorité du gouvernement de Bruxelles. L'énergie du gouverneur civil et surtout du gouverneur militaire prussien, qui la menaçait des rigueurs de l'état de siège, l'ont maintenue dans le loyalisme à l'égard du roi des Pays-Bas.

Celui-ci refusa d'abord d'adhérer, malgré leur caractère provisoire, aux stipulations du traité de 1831. Ce n'est qu'au bout de deux années, par la convention du 21 mai 1833, qu'il accepta le maintien du *statu quo* jusqu'à la ratification du traité définitif. La Belgique espérait ainsi par une possession prolongée du Luxembourg obtenir des puissances la reconnaissance d'un état de fait de plusieurs années et s'assurer définitivement le Grand-Duché par voie de prescription.

Le traité du 19 avril 1839 ne réalisa pas ces espérances. Il mutila le Luxembourg et en attribua à la Belgique une fraction d'une étendue de 4.400 kilomètres carrés et peuplée de 159.000 habitants, lui laissant également la partie occidentale du Limbourg.

Ainsi diminué, le Grand-Duché demeure sous le même régime politique qu'auparavant : union personnelle avec le roi des Pays-Bas, membre de la Confédération Germanique.

L'expérience de 1830 lui profite. Désormais son autonomie

lui est reconnue. Une constitution libérale lui est octroyée ; il a son gouvernement et son administration. Un lieutenant du roi-grand-duc est chargé des affaires du Luxembourg. Cette haute fonction est confiée à un prince de la maison d'Orange-Nassau. Sous ce régime, la paix politique se rétablit ; l'industrie, le commerce et l'agriculture se développent et la misère disparaît.

Le traité de 1839 laissait le Luxembourg dans la Confédération Germanique. Le lien était assez lâche et ne devait porter atteinte ni à la souveraineté ni à l'indépendance des Etats, membres de la Confédération.

L'article 11 de l'acte constitutif de la Confédération Germanique, le pacte fédéral du 8 juin 1815 « réduit à peu près les « liens fédéraux à une alliance défensive, et donne à l'acte « fédéral plutôt le caractère d'un traité international entre « Etats indépendants que d'un acte régissant le droit public « d'une seule personne internationale (1). »

L'acte final de Vienne du 15 mai 1820 augmentait, il est vrai, dans une certaine mesure les attributions du pouvoir central ; mais tout en établissant la collectivité des confédérés à l'égard de l'étranger, il maintenait l'indépendance intérieure de chaque Etat, laissant à la Confédération le caractère d'une association d'Etats souverains.

Les rapports, que le gouvernement luxembourgeois entretenait avec la Confédération, se réduisaient à des questions d'ordre purement militaire. La présence d'une garnison fédérale et l'existence du lien fédéral étaient plutôt nuisibles que profitables à la propagande allemande. Les sympathies du Luxembourg pour l'Allemagne étaient médiocres. Les rapports entre la population et la garnison prussienne, constate Emmanuel Servais, ne sont pas ceux de l'intimité. Les pratiques suivies dans la garnison, le régime arbitraire auquel était soumise la ville de Luxembourg, choquaient une population habituée à la douceur et à la justice.

En 1848 « l'esprit d'insubordination qui s'était emparé de la « garnison prussienne fit naître le danger d'une sédition mili-

1. Emmanuel Servais, *Le Grand-Duché de Luxembourg et le traité de Londres du 11 mai 1867*, p. 43.

« taire (1) ». Le gouvernement dut quitter la ville et s'installer dans un bourg de province.

A la diète fédérale de Francfort, les députés luxembourgeois se désintéressent des questions fédérales et prussiennes et le gouvernement n'exécute pas volontiers les décisions de la diète.

A plusieurs reprises l'Allemagne essaie de resserrer l'union entre les Etats et la Confédération. Le Luxembourg se montre toujours hostile à ces tentatives, qui, d'ailleurs, n'aboutissent pas. Cependant en 1856, sous la pression de la Diète, la constitution luxembourgeoise doit se modifier pour s'adapter aux institutions germaniques. Le Luxembourg participera aux droits et aux obligations résultant de la constitution fédérale ; il ne pourra être dérogé à ces droits et obligations, par la législation intérieure du pays ; les résolutions fédérales promulguées par le roi-grand-duc, auront force obligatoire dans le Grand-Duché.

Ces dispositions ne touchent d'ailleurs pas à son indépendance : la constitution fédérale ne pouvait être modifiée que du consentement de tous les membres de la Confédération ; par suite, aucun changement dans la situation internationale du Luxembourg n'était possible sans son assentiment.

Lors de la dissolution de la Confédération germanique, la Prusse ne renoncera pas à maintenir dans la vassalité allemande le Luxembourg hostile. En 1842 elle l'avait attaché à l'Allemagne économique par l'accession du Zollverein, comme en 1815 à l'Allemagne politique par l'accession à la Confédération Germanique.

III. — L'ENTRÉE DU LUXEMBOURG DANS LE ZOLLVEREIN

La Belgique, après avoir revendiqué le Luxembourg pendant neuf ans, accepta sans trop de difficulté la séparation prononcée par le traité d'avril 1839. Il y eut bien quelques séances houleuses à la Chambre des représentants, quelque agitation parmi les députés de l'opposition, mais pas d'action.

Le Luxembourg n'oubliait cependant pas son union politique

1. Servais, *Autobiographie*, p. 10.

de plus de huit années avec la Belgique et les sympathies belges — peut-être affectées et intéressées — à son égard. L'opinion luxembourgeoise demandant une union douanière avec la Belgique, des pourparlers furent engagés et échouèrent par suite du mauvais vouloir du gouvernement belge ; sans doute pensait-il s'attirer les bonnes grâces de sa puissante voisine l'Allemagne, qui cherchait à faire peser sur le Luxembourg un joug économique en vue de le soustraire à l'influence française.

Hostile à l'Allemagne, le Luxembourg voyait le danger de son immixtion économique s'ajoutant à l'immixtion politique. La Chambre de commerce du Luxembourg, la majorité de la population, la commission d'enquête et le roi-grand-duc lui-même se prononcèrent contre l'entrée du Luxembourg dans le Zollverein. Frédéric Guillaume IV de Prusse usa alors de l'intimidation. Il menaça son cousin de La Haye d'avoir toute l'Allemagne contre lui. Guillaume II des Pays-Bas finit par céder. En présence du roi de Prusse il signa l'acte d'accession du Luxembourg au Zollverein, à la Haye le 8 février 1842. C'était renoncer à l'autonomie économique.

L'industriel et le capitaliste allemands s'infiltrèrent d'abord dans les entreprises luxembourgeoises, derrière un prête-nom luxembourgeois, belge ou français. Peu à peu ils mirent la main sur les plus importantes usines ; luxembourgeoises en apparence, elles vivaient de capitaux allemands et obéissaient à des chefs allemands.

L'union douanière est, pour l'Allemagne, un merveilleux instrument, non seulement économique, mais politique.

A Luxembourg s'installe un directeur des douanes sorti d'une administration prussienne et nommé sur la proposition du gouvernement prussien. Il ergote sur les lois luxembourgeoises, il les amende, les modifie, les adapte au moule prussien.

Parfois le gouvernement luxembourgeois résiste. Pendant la guerre de Crimée, il refuse d'interdire l'exportation des chevaux en France. En 1854 il maintint, malgré Berlin, le régime de l'alcool.

Mais il est obligé de céder sous peine d'une rupture brutale et prolongée des relations économiques.

Le renouvellement des traités d'union devient une occasion

de chantage ; la Prusse refuse de discuter avec les ministres qui n'obéissent pas servilement.

Après 1871 la tutelle économique allemande se complètera d'une tutelle sur les chemins de fer. Mais avant de l'étudier, nous devons exposer les graves événements de 1866-1867 qui ont permis au Luxembourg de montrer, une fois de plus, de quel côté allaient ses sympathies.

IV. — LES ÉVÈNEMENTS DE 1866-1867

LE TRAITÉ DE LONDRES ET LA NEUTRALITÉ DU LUXEMBOURG

Au lendemain de Sadowa, la Confédération Germanique, dissoute en fait par la guerre entre l'Autriche et la Prusse, fait place à la Confédération de l'Allemagne du Nord. Bismarck n'insiste pas auprès du Luxembourg qui montre une répugnance marquée à s'affilier au Nordbund. Mais la rupture du pacte fédéral ne justifie plus la présence d'une garnison prussienne à Luxembourg. A trois reprises, le cabinet luxembourgeois pose la question au cabinet de Berlin et dans la note du 12 novembre 1866, M. de Tornaco lui propose imprudemment un arrangement prusso-luxembourgeois « établissant avec l'Allemagne « des rapports internationaux, une alliance fondée sur une « union commerciale, et une défense commune à laquelle servirait la forteresse de Luxembourg, qu'occuperait une garnison composée de Luxembourgeois et d'Allemands (1) ».

La France n'envisageait pas sans inquiétude l'intention de la Prusse de prolonger l'occupation militaire, prélude de l'annexion. Pour calmer l'opinion publique, émue par l'acquisition d'un territoire dont la population avait des sympathies et des attaches historiques avec la France, Napoléon III fit faire des offres d'achat au roi-grand-duc Guillaume III. Celui-ci accueillit sans répugnance la dissolution des liens dynastiques entre les Pays-Bas et le Luxembourg. Mais il n'osa conclure sans l'assentiment formel de Berlin.

Bismarck engagea un débat au Parlement de la Confédération du Nord. Il se montra courtois envers le gouvernement

1. Servais, *Le Grand-Duché de Luxembourg et le traité de Londres*, p. 50.

français et après avoir reconnu que, depuis la dissolution de la Confédération germanique, le Grand-Duché et le grand-duc jouissaient d'une pleine indépendance, il ajoutait qu'avant d'exprimer son avis, il prendrait celui de ses confédérés, des signataires du traité de 1839 et du Reichstag. Il se retranchait derrière une opposition parlementaire qu'il avait préparée.

Le grand-duc et son ministère néerlandais étaient perplexes, et les puissances inquiètes cherchaient à se tenir en dehors du conflit devenu imminent entre la France et la Prusse.

En avril 1867, le ministre autrichien Beust prit l'initiative de la proposition suivante : laisser le Luxembourg au roi des Pays-Bas, ou le céder à la Belgique contre restitution à la France de villes perdues par elle en 1815, Philippeville, Marienbourg et Bouillon ; la Prusse renoncerait dans l'une et l'autre alternative à tenir garnison dans Luxembourg dont les fortifications pourraient même être démolies.

La Russie et l'Angleterre se déclarèrent favorables à ce projet ; Bismarck aussi, mais avec les mêmes réserves peu rassurantes concernant l'opinion publique allemande.

Le gouvernement français, tout en n'excluant, par esprit de conciliation, aucun arrangement compatible avec la dignité et les intérêts de la France, considérait l'évacuation de Luxembourg par les troupes prussiennes comme la condition *sine qua non* d'un accord acceptable. Il ajoutait que si, à défaut d'autonomie sous le roi des Pays-Bas, les Luxembourgeois étaient appelés à opter entre la réunion à d'autres pays voisins, les trois quarts des votes seraient en faveur de la France. (1)

C'était retracer fidèlement l'opinion luxembourgeoise, car l'incorporation à la Belgique trouvait peu de partisans et une pétition en ce sens avait recueilli peu de signatures (2). Le roi Léopold finit par refuser le cadeau qu'on lui offrait.

L'opinion luxembourgeoise ne demandait qu'à conserver au pays son indépendance sous l'autorité de la Maison d'Orange-Nassau. Depuis 1840 le Grand-Duché jouissait de l'autonomie politique et administrative, qui lui avait permis de réaliser des progrès de tous ordres. Mais si le maintien de l'indépendance

1. Note citée par Dontenville, *La France et le Grand-Duché de Luxembourg*, p. 15 et 16.

2. Wampach, *Le Luxembourg neutre*.

semblait précaire, c'est vers la France qu'il était disposé à chercher l'orientation de ses destinées et il redoutait surtout l'absorption par l'Allemagne.

Ce sont les vœux qu'exprime une pétition de la bourgeoisie de la capitale au roi-grand-duc : « D'un côté la France désire « l'annexion du Grand-Duché, d'un autre côté le Grand-Duché « recule devant son adjonction à la Confédération du Nord, « devant son absorption inévitable par l'Allemagne. Nous admi- « rons l'Allemagne, mais nos sympathies, nos mœurs, nos tra- « ditions, notre sentiment énergique d'égalité, nous attirent vers « la France si, comme nous, Votre Majesté craint que notre « indépendance, quelque chère qu'elle nous soit, ne puisse nous « être garantie, vous pouvez, Sire, sans faillir à votre mission « paternelle et sans compromettre l'intérêt des Luxembour- « geois, accéder au désir de la France. »

Une autre pétition signée par toute la population est adressée au roi :

« Si l'autonomie peut être conservée à vos fidèles Luxembour- « geois, mais à des conditions qui garantissent, pour l'avenir, « le maintien et le respect de leurs institutions, la libre adminis- « tration de leurs affaires intérieures, le développement normal « de leurs intérêts moraux et matériels, ils supplient Votre « Majesté de diriger les efforts de la politique vers la réalisation « de leur vœu unanime. Que si cependant, comme il est fort à « craindre, il ne pouvait en être ainsi, s'il fallait faire le sacri- « fice de ces conditions de leur bonheur passé, ils remettraient « avec une entière confiance le sort de leur chère patrie à la « sollicitude paternelle de Votre Majesté, à cette affection pro- « fonde dont Elle et son auguste représentant ont donné tant de « preuves. N'oubliez pas alors, Sire, dans les négociations que « vous poursuivez, les sentiments intimes que les Luxembour- « geois ont manifestés dans toutes les circonstances, et qu'un « puissant ministre de l'Allemagne a naguère cru devoir recon- « naître et affirmer devant l'Europe entière (1) »

La renonciation de la Belgique au Grand-Duché, en écartant la proposition autrichienne, et surtout la duplicité de Bismarck, menaçaient de déchaîner la guerre entre la France et la Prusse

1. Allusion au discours de Bismarck constatant la répugnance du Luxembourg à s'affilier au Nordbund,

renforcée des autres Etats allemands. Pour l'éviter une conférence se réunit à Londres ; elle élaborait un projet qui aboutit au traité de Londres du 11 mai 1867.

La solution adoptée était une transaction. Le Luxembourg restait au roi-grand-duc ; sa neutralité perpétuelle était prononcée ; les Prussiens évacueraient la capitale dont les fortifications seraient détruites.

En apparence, c'était une satisfaction donnée à la France. Le Luxembourg conservait son indépendance avec le maintien de l'union personnelle sous le roi des Pays-Bas. A défaut d'une annexion, la France obtenait le retrait de la garnison prussienne, dont elle avait fait une condition *sine qua non*. Enfin, la neutralité paraissait devoir mettre le Luxembourg à l'abri des entreprises de la Prusse.

En réalité le succès était bien mince et la neutralité, d'ailleurs illusoire, était plutôt dirigée contre la France au profit de la Prusse.

La neutralité était illusoire. En effet, l'article 2 du traité la plaçait sous la garantie collective des puissances signataires et non sous la garantie pure et simple stipulée pour la Belgique. Le chef du Foreign Office, Lord Stanley, attachait, à la garantie collective, des effets beaucoup moins étendus. Elle entraînait, selon lui, l'obligation morale, pour chacun des Etats contractants, de respecter la neutralité garantie, mais ils n'étaient obligés de la protéger, par les armes, que collectivement, c'est-à-dire si tous les garants recouraient ensemble à des mesures protectrices. L'abstention d'un seul justifiait l'abstention de tous.

Lord Stanley expliquait ainsi pourquoi l'Angleterre refusait au Luxembourg l'engagement pris envers la Belgique de défendre, par les armes, sa neutralité : « Nous sommes un Etat
« maritime, nous avons de grands intérêts commerciaux et
« politiques à défendre en Belgique, et c'est ce qui explique la
« garantie que nous avons assumée quant à ce royaume, qui à
« nos yeux, se résume dans la position d'Anvers ; mais le
« Luxembourg n'a pas pour nous la même importance (1). »

1. Communication de Lord Stanley au Comte Aponyi, ambassadeur d'Autriche le 30 avril 1867. — Staatsarchiv, n° 3166.

En France, les esprits avertis ne s'étaient pas mépris sur les dangers de cette neutralité. Dès le 14 avril 1867, un ancien ministre des Affaires étrangères mettait en garde Napoléon III contre ses conséquences : « Si la France, dit-il dans une note à l'Empereur, accepte cette proposition (de neutraliser le Luxembourg), en voici les conséquences :

« 1° Au lieu d'une interdiction actuelle et temporaire, la France sera placée sous une interdiction perpétuelle d'acquiescer par un moyen quelconque le Luxembourg ;

« 2° Au lieu d'avoir à disputer le Luxembourg seulement à la Prusse et à l'Allemagne, elle aura devant elle l'Europe toute entière et ses propres engagements. C'est ainsi que, pour un incident de médiocre valeur, nous nous exposons à fermer à notre politique de l'avenir toutes les issues et toutes les perspectives » (1).

Insuffisamment garanti par une illusoire neutralité qui lui enlève l'espoir de compter sur la France, le Luxembourg reste à la merci des ambitions germaniques.

La garnison prussienne évacue Luxembourg en septembre. L'Allemagne s'en montre courroucée et dépitée. Elle ne peut se résigner à renoncer à cette terre qu'elle était habituée à considérer comme sienne. Le lien politique est rompu par la dissolution de la Confédération Germanique et par le départ des troupes prussiennes. Mais il reste l'arme économique : le Zollverein. Le traité de Londres y maintient le Luxembourg.

Dès 1867 Bismarck réorganise le Zollverein dans un sens unitaire, à l'image de la Confédération du Nord. La constitution économique de l'Allemagne continue à se calquer sur sa constitution politique et la centralisation s'accroît systématiquement au Reichstag et au Bundesrath ; on crée un Parlement fédéral et un Conseil fédéral douaniers, avec un président investi de l'autorité exécutive en matière commerciale et qui fut le roi de Prusse, à titre héréditaire, déjà président du Nordbund.

Drouyn de Lhys ne se trompait pas sur la valeur du prétendu succès diplomatique remporté par la France à Londres. Dans la note du 4 juin 1867 à l'Empereur, il écrit : « La France avait manifesté quatre désirs... 4° Que le Luxembourg, s'il

1. Pradier Fodéré, *Documents pour l'histoire contemporaine*.

« n'était pas français, ne devint pas allemand... (Or la Prusse)
« s'apprête à germaniser le Luxembourg, en le faisant entrer dans
« les liens plus étroits du nouveau Zollverein, ce que le roi des
« Pays-Bas avait considéré, en 1841, comme l'équivalent d'une
« absorption (1) ». Cette mainmise allait bientôt s'accroître encore
davantage et prendre un caractère politique, par l'exploitation
conférée à l'Allemagne des lignes de chemin de fer du Grand-
Duché.

V. — LE LUXEMBOURG DE 1870 A 1914

La guerre franco-allemande offrit bientôt aux Luxembourgeois une nouvelle occasion de témoigner de quel côté allaient leurs préférences.

Tout en respectant loyalement la neutralité, ils manifestèrent à maintes reprises leurs sympathies pour la cause française, soit dans la presse, soit par leur participation généreuse à la souscription ouverte pour la libération du territoire français.

La Prusse qui supportait mal d'avoir été obligée d'évacuer le Luxembourg se plaignait amèrement de voir le Grand-Duché, dont elle affectait de s'appeler la « mère patrie », montrer de l'amitié pour « l'ennemi héréditaire ». Fidèle à sa méthode de duplicité, Bismarck invoquait des prétextes mensongers et des faits imaginaires pour prétendre que le Luxembourg avait violé sa neutralité et dégagé, par cela même, la Prusse de son obligation de la respecter. La suite des événements militaires le dispensa, d'ailleurs, d'exécuter cette menace d'occupation.

Mais il fit payer au Luxembourg son attitude francophile en faisant attribuer à l'Allemagne l'administration des principaux chemins de fer luxembourgeois.

En 1857, la Société Guillaume-Luxembourg, concessionnaire des lignes d'intérêt stratégique du Grand-Duché, les avait affermées, avec le consentement du gouvernement, à la Compagnie française des Chemins de fer de l'Est et le bail avait été renouvelé en 1868.

Sans consultation préalable des intéressés, ni de la Société Guillaume-Luxembourg, ni de la Compagnie de l'Est, ni du

1. Pradier Fodéré, *op. cit.*

gouvernement grand-ducal, le gouvernement allemand, par un article additionnel au traité de Francfort, se déclara prêt à recueillir les droits et à assumer les charges de la Compagnie de l'Est ; de son côté le gouvernement français promit d'abandonner gratuitement, dans un délai de six semaines, ses droits à l'Allemagne, après s'être fait subroger à la Compagnie de l'Est.

Cette subrogation, puis la substitution de l'Empire allemand à l'Etat français s'opérèrent rapidement et le gouvernement luxembourgeois dut accepter de signer le traité du 11 juin 1872 portant que les lignes du réseau Guillaume-Luxembourg seraient « administrées et exploitées jusqu'au 31 décembre 1912 par la Direction Générale de Strasbourg, chargée de l'administration des chemins de fer d'Alsace-Lorraine ».

Comment le gouvernement grand-ducal avait-il pu consentir à laisser aux mains d'une administration allemande ses principales lignes de chemins de fer ?

Il faut remarquer que les stipulations du traité de Francfort avaient été arrêtées en dehors de lui. Il n'avait pas été invité à prendre part à la conclusion de ce traité qui l'intéressait pourtant au premier chef. D'autre part, la convention de 1872 lui paraissait régler une question d'ordre purement administratif et économique, sans caractère politique. Elle ne semblait pas plus inconciliable avec la neutralité du Grand-Duché que son accession au Zollverein, ni que le bail du réseau à une compagnie française.

Le cabinet avait d'ailleurs pris toutes les précautions nécessaires pour affirmer une fois de plus sa neutralité.

La clause contenue dans l'article 2 du traité de 1872 était très explicite : « le gouvernement allemand, portait cette clause, « s'est engagé à ne jamais se servir des chemins de fer luxembourgeois pour le transport de troupes, d'armes, de matériel « de guerre et de munitions et à ne pas en user, pendant une « guerre dans laquelle l'Allemagne serait impliquée, pour l'approvisionnement des troupes, d'une façon incompatible avec « la neutralité du Grand-Duché, et en général, à ne faire et à « ne laisser faire, à l'occasion de l'exploitation de ces lignes, « aucun acte qui ne fût en parfait accord avec les devoirs « incombant au Grand-Duché comme Etat neutre. »

Nous verrons plus loin le peu de respect montré par l'Alle-

magne pour le traité de 1872, qui lui a, au contraire, servi de prétexte à la violation de la neutralité du Luxembourg.

Telle était cependant la confiance du Grand Duché dans la parole de l'Allemagne, que le cabinet consentit, d'ailleurs à l'instigation de celle-ci, à renouveler, avant le terme, la convention de 1872. Le 11 novembre 1902, elle fut prorogée pour une nouvelle période devant expirer le 31 décembre 1959. En même temps la convention de 1902 prorogeait pour une égale durée la participation du Luxembourg à l'union douanière. Bismarck, en 1872, avait eu, en effet, l'habileté de lier la durée de l'exploitation allemande des voies ferrées du Luxembourg à son maintien dans le Zollverein.

Le Grand-Duché ne pouvait ainsi rompre le traité relatif aux chemins de fer, sans compromettre en même temps sa situation économique.

Ainsi à la veille de la guerre de 1914, la mainmise de l'Allemagne s'affirmait sur les relations économiques et les chemins de fer du Luxembourg et, d'après les conventions en vigueur, elle devait se prolonger encore pendant près d'un demi-siècle.

Il nous reste, pour compléter l'histoire du Luxembourg avant la guerre de 1914, à mentionner les changements survenus dans la dynastie régnante.

En 1890, la mort du roi Guillaume de Hollande mit fin à l'union personnelle entre les Pays-Bas et le Luxembourg.

Par suite de conventions contenues dans un pacte de famille conclu en 1783, entre les membres de la maison de Nassau et maintenu par l'acte de Vienne de 1815, la couronne passe à Aldophe, puis à Guillaume de Nassau et enfin à la fille de ce dernier, la Grande Duchesse Marie-Adélaïde.

La Chambre et la population ont accepté ces événements avec indifférence et le Luxembourg a vécu paisiblement jusqu'en 1914, hospitalier à tous ses voisins et en relations de plus en plus intenses avec chacun d'eux.

DEUXIÈME PARTIE

LE LUXEMBOURG PENDANT LA GUERRE DE 1914-1918

Au 1^{er} août 1914, le Grand-Duché de Luxembourg était un Etat indépendant séparé, depuis 1890, de l'Union personnelle avec le roi des Pays-Bas, perpétuellement neutre depuis 1867, lié à l'Allemagne par une union économique et par l'exploitation de ses principaux chemins de fer, habité par une population, en grande majorité francophile et gouverné par une Grande-Duchesse d'origine allemande entourée d'une cour exclusivement germanique.

Quel a été le sort du Luxembourg pendant la guerre?

Quelle a été l'attitude des pouvoirs publics et celle de la population à l'égard des puissances belligérantes?

L'attitude des pouvoirs publics pendant la guerre a été relatée dans une publication officielle du gouvernement grand-ducal, parue à Luxembourg en janvier 1919, et qui, après un aperçu sommaire des textes régissant la neutralité du Luxembourg et un exposé des événements importants, reproduit tous les documents diplomatiques fixant cette attitude.

La brochure est intitulée : *Neutralité du Grand-Duché pendant la guerre de 1914-1918. Attitude des pouvoirs publics.*

Une rapide analyse des faits et des documents nous montrera d'une part les violations réitérées par l'Allemagne d'une neutralité qu'elle s'était engagée à respecter et à garantir par le traité de Londres de 1867, et d'autre part le respect constant de sa neutralité par le Grand-Duché.

I. — ATTITUDE DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS AU MOMENT DE L'INVASION ALLEMANDE

Le cabinet luxembourgeois avait eu connaissance, dès la fin de juillet 1914, des préparatifs de guerre allemands et notamment de la fermeture des ponts de la Moselle et de la Sûre, sur la rive allemande.

Bien qu'il ne vît dans ces mesures aucune intention de violer les engagements pris en 1867, le ministre d'Etat M. Eyschen, signala, le 1^{er} août, ces préparatifs au ministre de France et au ministre d'Allemagne, en vue de provoquer, de la part de leurs gouvernements respectifs, des déclarations expresses au sujet de la neutralité du Grand-Duché.

Mais dans l'après-midi du même jour six automobiles amenèrent à Trois-Vierges des officiers et des soldats allemands, qui prirent possession de la gare et coupèrent les rails, sur une longueur de 150 mètres, du côté de la frontière.

A la suite d'une protestation adressée télégraphiquement, le soir même, par le gouvernement au Secrétaire d'Etat von Jagow, le détachement se retira, sur un contre-ordre prétextant d'une erreur.

Le gouvernement ne crut pas devoir prendre les mesures de défense préconisées par le bourgmestre de Clervaux, et consistant à faire sauter les ponts et les tunnels.

Cette confiance était mal placée. Dans la nuit du 1^{er} au 2, les armées allemandes franchissaient la frontière, avec des trains blindés, par tous les points de passage. Averti vers 5 heures du matin, le ministre d'Etat réunit aussitôt ses collègues en conseil de gouvernement; il publie dans la matinée une proclamation et proteste, tant auprès du ministre d'Allemagne que du commandant des troupes débarquées à la gare de Luxembourg. Ce dernier se contente de certifier, par écrit, qu'il a pris connaissance du document qui lui a été remis.

Le ministre d'Etat porte également cette violation de la neutralité et la protestation qu'il a faite à la connaissance des puissances signataires du traité de 1867,

La Grande-Duchesse proteste, elle aussi, auprès de l'Empereur d'Allemagne, et lui demande des explications urgentes.

À 10 heures le major von Baerensprung informe le gouvernement qu'il a occupé la capitale et que l'envahissement du Grand-Duché constitue l'exécution d'instructions venues de haut lieu.

Dans l'après-midi M. von Buch, ministre d'Allemagne, remet au ministre d'Etat un télégramme du chancelier allemand ainsi conçu : « Nos mesures militaires dans le Luxembourg ne constituent pas un acte d'hostilité contre le Luxembourg, mais « sont uniquement destinées à assurer, contre les attaques « éventuelles des Français, l'exploitation des voies ferrées qui « nous sont affermées. Le Luxembourg recevra complète réparation pour dommages éventuels. »

Le secrétaire d'Etat von Jagow réitère ces assurances et ajoute : « Les mesures militaires sont devenues inévitables, à « notre plus grand regret, par le fait que nous avons des nouvelles certaines, d'après lesquelles les troupes françaises sont « en marche sur Luxembourg. Nous avons dû prendre des « mesures pour la protection de notre armée et la sûreté des « voies ferrées..., en présence du péril imminent, nous n'avons « malheureusement pas eu le temps d'en aviser préalablement le « gouvernement luxembourgeois. »

Ces deux télégrammes sont aussitôt portés à la connaissance des puissances garantes.

Le lendemain, le Commandant du VIII^e Corps d'armée distribue une proclamation qu'il avait apportée toute prête d'Allemagne, affirmant à nouveau l'ouverture des hostilités par la France. L'occupation allemande n'est que la conséquence de la violation, par cette puissance, du sol luxembourgeois ; elle sera purement stratégique et passagère.

Le ministre d'Etat signale aussitôt au chancelier et au secrétaire d'Etat allemand l'erreur de cette affirmation. Il n'y a aucun soldat français sur le sol luxembourgeois, il n'y a pas le moindre indice d'une menace de violation de la neutralité par la France ; au contraire le samedi 1^{er} août, au soir, les rails ont été enlevés à Mont Saint Martin-Longwy, sur le sol français, ce qui démontre l'absence d'intention d'envahir le Luxembourg par voie ferrée. Il dément également l'assertion d'un agent allemand, d'après laquelle 650 cyclistes français auraient franchi la frontière luxembourgeoise dans la soirée du 1^{er} août.

Le ministre d'Etat donne connaissance à la Chambre des

Députés, réunie dans l'après-midi du 3 août, de ces événements et de ces échanges de communications, protestant à nouveau contre les allégations erronées d'après lesquelles la France aurait violé la neutralité du Luxembourg. Il insiste sur le caractère de fait qu'il attribue à l'occupation allemande, qui n'est pas une occupation de guerre, conférant au belligérant les droits reconnus par le droit des gens sur le pays et la population occupés du fait de guerre. A l'unanimité, la Chambre approuve la conduite du gouvernement et s'associe à ses protestations.

Le soir du même jour, M. Mollard, ministre de France, remet à M. Eyschen une dépêche de M. Viviani, Président du Conseil des ministres, le priant d'informer le gouvernement luxembourgeois « que conformément au traité de Londres de 1867, le « gouvernement de la République entendait respecter la neu-
« tralité du Grand-Duché de Luxembourg, comme il l'a démontré
« par son attitude. La violation de cette neutralité par l'Alle-
« magne est toutefois de nature à obliger la France à s'inspirer
« désormais à cet égard du souci de sa défense et de ses inté-
« rêts. »

De son côté Sir Grey, ministre des Affaires étrangères d'Angleterre, informe M. Eyschen que ses communications sont de nature à éveiller « la plus sérieuse attention du gouvernement de Sa Majesté ».

En réponse à la communication de M. Viviani, M. Eyschen constate que la décision de la France est uniquement basée sur le fait d'une tierce puissance, dont le gouvernement luxembourgeois n'est pas responsable. Dans les intentions de l'Empire allemand, l'occupation ne doit être que temporaire. Les droits du Luxembourg doivent donc demeurer intacts et la France reconnaître qu'il a loyalement rempli les obligations que lui imposait le traité de 1867.

Dans un discours fameux prononcé à la séance du Reichstag du 4 août, le chancelier de l'Empire allemand avait bientôt que l'invasion du Luxembourg et de la Belgique était contraire au droit des gens et il ne leur trouvait d'autre excuse que la nécessité militaire :

« Nous sommes, disait-il, en état de nécessité et la nécessité « ne connaît point de loi. Nos troupes ont occupé le Luxembourg « et peut-être déjà pénétré sur le territoire belge. Cela est con-

« traire aux règles du droit des gens. Le gouvernement français
« a bien déclaré à Bruxelles vouloir respecter la neutralité de
« la Belgique, aussi longtemps que son adversaire la respecte-
« rait. La France pouvait attendre, mais pas nous. Une attaque
« française sur nos flancs... eût pu devenir pleine de danger.
« Ainsi étions-nous forcés de passer outre à la protestation jus-
« tifiée en droit du Luxembourg et du gouvernement belge. Le
tort que nous commettons ainsi, nous le réparerons aussitôt que
notre but militaire sera atteint. »

Malgré l'assurance donnée, par la proclamation du com-
mandant du VIII^e corps prussien, de garantir la liberté person-
nelle et les biens de tous les Luxembourgeois, l'autorité militaire
allemande se conduisit aussitôt en vrai conquérant, occupant
l'hôtel des Postes, apportant toutes sortes d'entraves à la cir-
culation des piétons et des automobiles. Ces mesures motivèrent
une nouvelle protestation de M. Eyschen à M. von Buch.

A l'ouverture de la session parlementaire, le 10 novembre, la
Grande-Duchesse confirma les protestations du gouvernement
contre la violation de la neutralité et affirma à nouveau son
intention d'éviter tout manquement aux devoirs internationaux :

« Nos droits demeurent entiers, bien qu'ils aient été mécon-
nus. »

« La promesse a été donnée que le préjudice causé serait
« réparé et l'on a mis de l'empressement à solder nombre de
« dettes contractées et de justes indemnités pour dommages
« occasionnés par le passage des troupes.

« Le pays ne se considère nullement comme délié des obli-
« gations à lui imposées par les traités internationaux. Comme
« par le passé, il continuera à les remplir loyalement. Notre
« protestation reste donc debout et Nous la maintiendrons dans
« toute sa teneur.

« J'ai été heureuse de constater la correction que Nos popu-
« lations ont mises dans leurs rapports avec les troupes enva-
« hissante et de voir le tact avec lequel elles ont su éviter des
« incidents fâcheux. Je les en remercie sincèrement. Elles agi-
« ront de même à l'avenir, pour qu'on ne puisse Nous adres-
« ser le moindre reproche de manquer à Nos devoirs interna-
« tionaux. »

Dans son adresse du 13 novembre, la Chambre s'associait unanimement à ces sentiments et à ces protestations.

Le ministre d'Etat, ne voulant laisser passer aucune opinion favorable à l'Allemagne, pour laquelle son silence eut pu être interprété comme une adhésion, crût devoir demander des explications au sujet d'une interview donnée au journaliste Ibanez de Ibero, représentant du *El Heraldo* à Madrid et reproduite par l'*Echo de Paris*, dans laquelle le baron von Richthofen, conseiller de légation et membre du Reichstag avait dit : « La violation de la neutralité du Luxembourg est justifiée au point de vue juridique par le consentement tacite du gouvernement luxembourgeois et aussi par le fait d'avoir accepté une indemnité. »

Le baron von Richthofen reconnut qu'il n'avait voulu exprimer qu'une opinion purement personnelle et théorique, et M. von Jagow répondit à M. Eyschen que l'interviewé n'avait aucune qualité diplomatique comme conseiller de légation et serait néanmoins, en tant que membre du Reichstag, sévèrement invité à surveiller ses écarts de langage.

L'Allemagne n'a pas seule enfreint les engagements de 1867. L'Autriche, puissance signataire du traité de Londres a elle aussi violé la neutralité du Luxembourg.

En avril 1918, 150 soldats autrichiens furent amenés sur le territoire du grand-duché pour coopérer à l'établissement d'une ligne de chemin de fer entre Oetrange et Berchem et garder des prisonniers de guerre italiens, occupés à ces mêmes travaux.

Le nouveau ministre d'Etat, M. Kauffman, considérant ces faits « comme une participation de l'armée autrichienne à l'occupation du grand-duché, vu qu'ils ont un caractère nettement militaire et qu'ils ne sont devenus possibles que grâce à l'occupation du pays par une armée étrangère » occupation qui constituait « manifestement une violation flagrante de la neutralité du grand-duché » renouvela auprès du gouvernement autrichien, le 25 avril 1918, la protestation adressée à Berlin le 2 août 1914. Ce fut seulement le 10 octobre que le successeur de M. Kauffman, M. Reuter, reçut une réponse. Le gouvernement autrichien reconnaissait que les faits signalés constituaient une violation de la neutralité, mais « ils décou-

« lent nécessairement, déclarait-il, de ce que la monarchie
« austro-hongroise a mis certaines de ses forces armées à la
« disposition de l'Allemagne sur le front occidental. Le gouver-
« nement Impérial et Royal, ajoutait-il, par une impudente
contradiction, n'a, en aucune manière, voulu commettre, par
là, un acte hostile contre le gouvernement ami luxembourgeois
« Enfin les troupes austro-hongroises, étant placées sous le
commandement allemand, il renouvelait l'assurance donnée par
l'Allemagne, le 2 août 1914, d'un dédommagement intégral,
pour tout dommage que pourraient causer sur le territoire du
Grand Duché, les militaires austro-hongrois placés sous le
commandement allemand.

Telle a été, retracée d'après les documents diplomatiques,
l'attitude du Luxembourg en réponse à la violation de sa neu-
tralité.

Dès avant l'ouverture des hostilités, il a demandé aux deux
puissances garantes les plus intéressées, la France et l'Alle-
magne, leurs intentions éventuelles concernant sa neutralité, en
cas de guerre. Immédiatement après l'occupation de son terri-
toire par les troupes allemandes, il a protesté, auprès du cabi-
net de Berlin, contre la violation du traité de Londres. Il a re-
nouvelé ses protestations à plusieurs reprises par l'organe de
son Gouvernement, de son Parlement, de sa Souveraine même
et chaque fois, il a porté à la connaissance des puissances
garantes les faits dont l'Allemagne s'était rendue coupable.

Ainsi le Luxembourg n'a cessé d'élever la voix contre les
actes, contraires aux engagements internationaux, dont il était
la victime. Mais cette attitude purement passive était-elle l'ac-
complissement intégral de son devoir de neutre ? Sa situation
d'Etat perpétuellement neutre ne l'obligeait-elle pas à défendre
même par les armes, sa neutralité violée ?

Et en s'abstenant de le faire, ne rompait-il pas lui-même le
pacte de Londres, autorisant ainsi les puissances garantes, et
notamment l'Allemagne, à se considérer elles-mêmes comme
déliées de leurs engagements ?

On l'a prétendu, surtout du côté allemand et M. von Richofen
déclarait justifier, au point de vue juridique, la violation de la
neutralité « par le consentement tacite du gouvernement luxem-
« bourgeois et aussi par le fait d'avoir accepté une indemnité ».

Doit-on considérer comme insuffisantes les protestations énergiques et répétées du gouvernement grand-ducal, et voir dans l'absence de résistance armée un consentement tacite à l'abandon de sa neutralité ?

Pour soutenir l'affirmative, on invoque l'article 10 de la convention de la Haye, du 18 octobre 1907, signée par le Luxembourg et ratifiée par la loi du 22 juillet 1912, aux termes duquel l'Etat neutre doit défendre sa neutralité, même par la force.

La neutralité n'est pas, en effet, un état juridique créé seulement dans l'intérêt du neutralisé et destiné à le garantir contre les convoitises éventuelles des grandes puissances. La neutralité est souvent une précaution prise contre telle puissance déterminée et même contre l'Etat neutralisé, lui-même. C'est le cas, précisément, pour le grand-duché de Luxembourg. Le traité de Londres, en proclamant sa neutralité, garantit son indépendance, mais il la garantit contre la France et contre le Luxembourg lui-même. C'est la réponse, obtenue par la Prusse, des puissances contractantes au projet annexionniste de Napoléon III, sympathiquement envisagé par la population du grand-duché. Son maintien dans le Zollverein, alors qu'en 1842, l'Angleterre s'est opposée, au nom de la neutralité, à l'Union douanière entre la France et la Belgique, témoigne que neutralité ne veut pas toujours dire absence d'influences étrangères, et montre clairement en faveur de quelle puissance la neutralité fut décidée.

Quoiqu'il en soit, la neutralité est un statut international, qui, tout en procurant des avantages à l'Etat neutralisé, lui impose des devoirs. Les puissances doivent la lui garantir, mais il doit, de son côté, tout faire pour la maintenir, et au besoin, la défendre par les armes.

A l'attitude passive du Luxembourg, on oppose celle plus fière, véritablement héroïque de la Belgique. Aux propositions allemandes de renoncer à sa neutralité, moyennant des compensations, elle fait la réponse que lui dicte son devoir international et oppose à l'invasion allemande une résistance armée.

Faut-il blâmer le Luxembourg de n'avoir pas adopté la même attitude ?

Impartialement, il n'est pas possible de lui en faire grief. Il

faut tenir compte du régime très particulier de neutralité sous lequel le traité de Londres avait placé le grand-duché. La Suisse, la Belgique, sont, elles aussi, neutralisées à perpétuité, mais c'est une neutralité forte ou « armée ». Elle les empêche d'attaquer, de contracter des alliances offensives ; mais elle ne met pas obstacle à ce qu'elles aient une organisation militaire, une armée, des fortifications, pour se défendre contre l'Etat étranger qui viendrait à violer leur neutralité. Le jour où elle subit une atteinte, ces puissances sont en droit de prendre les armes et c'est même pour elles un devoir.

Toute autre est la neutralité du Luxembourg.

C'est une neutralité « désarmée. » L'article 3 du traité de Londres lui interdit de maintenir ou de créer des places fortes et l'article 5 prescrit la démolition des fortifications de la capitale, ainsi que l'interdiction d'y avoir aucun établissement militaire :

ART. 3. — « Le Grand-Duché de Luxembourg étant neutralisé, aux termes de l'article précédent le maintien ou l'établissement de places-fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet.... »

ART. 5. — « S. M. le Roi-Grand-Duc, en vertu des droits de souveraineté qu'il exerce sur la ville et forteresse de Luxembourg, s'engage de son côté à prendre les mesures nécessaires afin de convertir la dite place forte en ville ouverte, au moyen d'une démolition que Sa Majesté jugera suffisante pour remplir les intentions des hautes parties contractantes, exprimées dans l'article 3 du présent traité. Les travaux requis à cet effet commenceront immédiatement après la retraite de la garnison. Ils s'effectueront avec tous les ménagements que réclament les intérêts des habitants de la ville.

« S. M. le Roi-Grand-Duc promet en outre que les fortifications de la ville de Luxembourg ne seront pas rétablies à l'avenir et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire. »

Le Luxembourg n'a donc ni armée, ni forteresses, ni matériel de guerre ; le pacte de Londres lui interdit d'en avoir. L'article 3 n'autorise qu'une police pour la ville de Luxembourg : « S. M. le Roi-Grand-Duc se réserve d'entretenir dans cette

« ville le nombre de troupes nécessaires pour y veiller au maintien du bon ordre. »

L'armée luxembourgeoise se compose seulement d'une compagnie de volontaires de 200 hommes et d'un corps de gendarmes, ayant à peu près le même effectif.

Qu'auraient pu faire contre les centaines de régiments des envahisseurs cette poignée de soldats et même la population luxembourgeoise qui n'atteint pas 260.000 individus ? Peut-être le gouvernement fut-il inspiré par la crainte d'attirer sur le pays les terribles maux que devaient connaître les Belges quelques jours plus tard. Et si l'effet moral eût pu être considérable, le résultat stratégique eût été certainement minime.

Désarmé par le pacte qui proclame sa neutralité, le Luxembourg ne devait-il pas néanmoins recourir à certains moyens de défense ? Les auteurs du droit international ne sont pas tous d'accord sur l'étendue des obligations que la neutralité impose au Grand-Duché. D'après une opinion accréditée surtout en Allemagne, il ne serait pas dispensé de se défendre, dans la mesure du possible contre une violation de sa neutralité (1). A défaut d'une résistance active, ne devait-il pas, tout au moins tenter d'opposer au passage de l'armée allemande des obstacles sérieux, en faisant sauter les ponts de la Moselle et de la Sûre, ainsi que les viaducs et tunnels qui se trouvent à l'intérieur du pays ?

Le recueil officiel, publié par le ministère d'État, des documents diplomatiques relatifs à la neutralité du Luxembourg s'efforce de justifier l'absence de ces mesures par le manque de temps. Avant toute déclaration de guerre et bien qu'il connaît les préparatifs militaires allemands, le gouvernement n'avait pas à agir. En « fin juillet 1914... les préparatifs de « guerre auxquels on se livrait au delà de la frontière mosellane, n'étaient pas restés inconnus au gouvernement grand-ducal. Certes encore, le gouvernement n'ignorait pas que, « dès le 30 juillet, les ponts de la Moselle et de la Sûre avaient « été fermés sur la rive allemande. Mais ces mesures attestèrent-elles, ou firent-elles seulement prévoir une vigilance

1. Heilborn, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten*, Berlin, 1888, p. 75 et suiv. ; Richter, *Die neutralisation von Staaten*, Berlin, 1913, p. 186 ; Geffken, *Das europäische Völkerrecht*, p. 324. Note 1.

« quelque peu en éveil des intentions condamnées par des
« engagements formels ? Pourquoi les pouvoirs publics indigè-
« nes auraient-ils dû s'inquiéter davantage en 1914 qu'en 1870
« et douter de la parole d'un Etat puissant (1) ? »

L'occupation militaire précéda toute déclaration de guerre et toute mesure d'hostilité contre la France. L'incident de Troisviesges a lieu dans l'après-midi du 1^{er} août ; le détachement se retire le soir même sur un contre-ordre prétextant d'une erreur. Dans la nuit du 1^{er} au 2, les armées allemandes avec tout leur formidable appareil de guerre franchissent la frontière à pied et par chemins de fer par tous les points de passage.

Le temps avait donc manqué pour agir. Le premier acte de violation avait été interprété comme une erreur. « Aussi le gou-
« vernement ne jugea-t-il pas à propos de recourir, après l'in-
« cident à certaines mesures de défense envisagées par le
« bourgmestre de Clervaux, dès cette apparition insolite sur le
« sol grand-ducal, c'est-à-dire de faire sauter les tunnels et les
« ponts, afin d'entraver ainsi, dès le début, l'envahissement
« éventuel du territoire. En effet, le cours brusque que prirent
« les événements quelques heures après prouva que l'exécution
« de pareilles mesures entreprises même avec toute la promp-
« titude concevable eût été chose matériellement impossible (2). »

Ainsi l'occupation commença à un moment où la paix régnait encore entre la France et l'Allemagne. Celle-ci venait à peine de déclarer la guerre à la Russie. Personne ne pouvait prévoir la violation de la neutralité garantie à Londres par la signature de la Prusse en 1867 (3).

1. *Op. cit.*, p. 9.

2. *Op. cit.*, p. 10

3. Réfutons en passant un argument invoqué, après coup, sinon officiellement, du moins officieusement, par les agents de l'Allemagne pour justifier l'occupation du Luxembourg. La convention de Londres, a-t-on dit, n'avait pas été signée par l'Allemagne, qui n'existait pas comme Etat en 1867, mais seulement par la Prusse. Ce raisonnement est faux. L'Allemagne est un Empire sous l'hégémonie de la Prusse ; son Kaiser est en même temps roi de Prusse ; elle a si bien succédé aux obligations contractées par cette dernière, qu'à maintes reprises, elle a invoqué, en sa faveur, les stipulations des traités signés par les représentants de la Prusse.

Il est d'ailleurs erroné de prétendre que l'Allemagne n'ait pas garanti la neutralité du Luxembourg. Elle s'est engagée formellement à la respecter dans l'article 2 de la convention ferroviaire du 11 juin 1872, passée au nom du gouvernement allemand et prorogée par lui en 1902.

On ne saurait donc reprocher au gouvernement luxembourgeois de ne pas avoir prévenu l'invasion par des mesures de précaution, surtout, par des mesures aussi graves que la démolition des viaducs et des tunnels.

D'autre part, au moment où il eut connaissance de l'invasion, il était trop tard pour procéder à la destruction des ouvrages d'art, puisque l'occupation s'opéra avec une rapidité foudroyante et qu'en outre le grand-duché est dépourvu de l'outillage et du personnel nécessaires pour effectuer en quelques heures des travaux de démolition aussi importants.

En dehors de cette raison, le manque de temps matériel qui « dispense d'en invoquer d'autres », on peut ajouter l'impossibilité ou l'inefficacité de telles mesures. « Toutes les rivières qui « séparent le Luxembourg de la Prusse rhénane peuvent être « passées à gué. Depuis une semaine, les soldats allemands « montaient la garde auprès des ponts et les chefs allemands « des lignes Guillaume-Luxembourg, répondaient de la sécurité des voies ferrées (1) » dont l'exploitation était aux mains de l'administration allemande.

Même si l'on admet que les devoirs de neutre du Luxembourg comportaient pour son gouvernement l'obligation d'opposer à l'envahisseur une résistance effective, on peut donc trouver à son attitude passive une excuse suffisante dans l'impossibilité d'exercer cette résistance faute de troupes nombreuses et de matériel, et aussi dans le désir d'éviter une effusion de sang inutile et des représailles.

Il suffisait qu'il protestât, auprès de l'occupant, contre la violation de sa neutralité et qu'il portât les faits à la connaissance des puissances garantes. Le gouvernement, en exerçant à maintes reprises cette double action diplomatique, a consciencieusement rempli son devoir de neutre et n'a manqué à aucune de ses obligations internationales.

La théorie allemande est d'ailleurs rejetée par le gouvernement grand-ducal et par de nombreux auteurs. Ils admettent que le traité de Londres en stipulant le désarmement du Luxembourg a entendu le dispenser de défendre activement sa neu-

1. Gaspard Wampach, *Le Luxembourg et les luxembourgeois*, p. 5 et 6.

tralité et l'a placée sous la garantie des puissantes contractantes.

D'après l'article 3 : « Le Luxembourg étant neutralisé, le « maintien ou l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet. » Dans ce texte : « L'obligation du désarmement imposée au Luxembourg est présentée comme un corollaire de la protection que le traité « accorde au pays. Mais, en réalité, cette obligation ne découle « pas *nécessairement* de la garantie stipulée par le traité. Lorsque les puissances s'engagent à respecter la neutralité d'un « pays, il ne s'en suit pas encore que le maintien de forteresses « sur le territoire neutralisé soit devenu sans nécessité et sans « objet. »

« Cette conséquence ne s'impose que si la garantie des puissances dispense l'Etat neutralisé de pourvoir lui-même à sa « sécurité. C'est alors seulement que la stipulation de garantie rend « sans objet » les forteresses entretenues sur le territoire neutralisé... il est évident que les puissances n'auraient pu enlever au grand-duché ses moyens de défense, si « elles lui avaient imposé l'obligation de protéger sa neutralité d'une manière efficace. Qui veut la fin, veut les moyens. Si « l'on voulait obliger le grand-duché à se défendre, il fallait « le mettre en état de remplir cette obligation. Comme on lui a « rendu impossible une défense sérieuse, il est clair qu'on n'a « pu exiger de lui qu'il fasse justice lui-même en cas de violation de ses droits.

« On objecte, il est vrai, que le traité de Londres n'a pas « dénué absolument le grand-duché de tous les moyens de « défense ; que, notamment, il lui reste la ressource de rendre « le pays impraticable, en détruisant les voies ferrées, les ponts « et les tunnels ; que, partant, si l'on ne peut exiger qu'il « défende sa neutralité par les armes, il a, au moins, le devoir « de la protéger dans la mesure des faibles moyens qui lui ont « été laissés par les puissances.

« Mais, on ne comprendrait pas que les puissances, après « avoir dépouillé le grand-duché de tous les moyens de « défense efficaces, l'eussent obligé de recourir, pour la protection de sa neutralité, à des palliatifs d'une insuffisance « manifeste. Un tel procédé eût été absurde et indigne des puis-

« sances qui ont garanti la neutralité luxembourgeoise (1). »

L'interprétation allemande est en outre « réfutée par le dernier alinéa de l'article 3 aux termes duquel le grand-duc de Luxembourg *se réserve* expressément « le droit d'entretenir dans la ville de Luxembourg le nombre de troupes nécessaires pour y veiller au maintien du bon ordre ». Ce texte « établit clairement que le pacigérat est une des conditions essentielles du régime international du grand-duché. Son « impuissance militaire est tellement radicale qu'on a dû faire « un texte exprès, pour lui permettre d'entretenir sur son territoire les forces nécessaires au maintien de l'ordre public. « L'incapacité de pourvoir à sa propre défense constitue donc « pour lui la règle. Toute exception à cette règle doit être prévue par une disposition formelle. Or, il est impossible de « citer aucun texte d'où il résulte, même implicitement, que les « puissances aient voulu déroger, d'une façon quelconque, à la « règle générale. Par conséquent, le grand-duché n'est jamais « tenu de recourir à une procédure guerrière pour la défense de « sa neutralité ; il n'est donc pas obligé de s'opposer au passage d'une armée étrangère, ne fut-ce que par la destruction « des chemins de fer, des ponts et des tunnels (2). »

Ce système est admis par la plupart des auteurs non allemands qui ont étudié la situation internationale du Luxembourg. Emmanuel Servais, ancien ministre d'Etat du grand-duché et son plénipotentiaire à la conférence de Londres, a publié en France un commentaire du traité et des travaux qui l'ont précédé. Il a mis en lumière le caractère particulier de la neutralité luxembourgeoise, neutralité qu'il n'est pas tenu de défendre, les puissances, lui en ayant enlevé le droit et les moyens : « On « ne peut, conclut Servais, faire encourir une responsabilité au « grand-duché, s'il ne repousse pas une attaque dirigée contre « lui, puisqu'on lui a rendu la chose impossible ; ce qu'on peut « exiger seulement, c'est qu'il ne soit pas de connivence avec « un agresseur et que, dans le cas d'une agression, il la dénonce « et proteste (3). »

1. *La neutralité luxembourgeoise et l'invasion allemande*, 1918. Publication officielle, p. 8 et 9.

2. *Op. cité*, page 10.

3. Servais, *Le Grand-duché de Luxembourg et le traité de Londres*, p. 175.

M. Descamps développe la même théorie et oppose nettement la neutralité du Luxembourg à celle de la Belgique et de la Suisse : « La garantie de la neutralité belge et de la neutralité « helvétique est considérée comme simplement auxiliaire en ce « sens qu'elle ne dispense pas les Etats qui en sont l'objet de « pourvoir à leur propre sécurité. La garantie luxembourgeoise « est complètement supplétive des moyens radicalement enlevés à l'Etat de pourvoir lui-même à sa sauvegarde internationale (1). »

En résumé le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, en se contentant de protester énergiquement, à chaque occasion, contre les violations de la neutralité commises par l'Allemagne, et de porter ces faits à la connaissance des puissances garantes, sans opposer à l'envahisseur une résistance active, impossible et inefficace, a pleinement satisfait à ses obligations de neutre. Il ne peut être accusé d'avoir autorisé, par un consentement tacite, la rupture par l'Allemagne du pacte de Londres.

II. — ATTITUDE DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGOIS PENDANT LA DURÉE DE LA GUERRE

Jusqu'à la fin de la guerre, le ministère d'Etat n'a cessé de se maintenir dans une attitude strictement conforme à la neutralité et de protester contre toutes les mesures allemandes qui venaient aggraver l'occupation, en ajoutant à la violation des engagements de Londres, celle des engagements pris à la Haye en 1907.

A) *Les indemnités*

Les Allemands, notamment M. von Richthofen, ont vu, dans le fait d'avoir accepté une indemnité, une adhésion tacite du gouvernement à la violation de la neutralité. Cet argument n'est pas fondé. Le cabinet de Berlin avait lui-même reconnu que l'occupation était contraire au droit des gens et il avait donné au cabinet de Luxembourg l'assurance que tous les

1. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, p. 173.

dommages en résultant seraient réparés. En toute équité, celui-ci devait demander à l'Allemagne d'exécuter sa promesse.

Des réclamations arrivaient de toutes parts au gouvernement en vue d'obtenir le paiement des bons de réquisitions et la réparation des dommages causés par les troupes occupantes. Elles suffirent à justifier la demande faite par le ministère d'Etat à Berlin, d'instituer un office central chargé du règlement des indemnités.

Le 24 septembre 1914 une circulaire du Directeur Général de l'Intérieur adressée aux administrations communales, fixa la procédure à suivre, en menaçant de poursuites ceux qui réclameraient des indemnités excessives ou indues (1). Cette mesure n'avait pour but que de maintenir la question sur un terrain pacifique et équitable.

De plus, les routes de l'Etat avaient été gravement endommagées et le gouvernement devait, au nom de l'équité réclamer la liquidation d'une indemnité incontestable et incontestée.

En agissant ainsi le gouvernement n'acceptait pas plus l'indemnité qu'il n'avait accepté l'occupation. Il réclamait simplement le paiement de ce qui lui était dû et l'exécution d'une promesse faite par l'Allemagne. Il n'y avait dans cette attitude aucun consentement tacite à la violation de la neutralité moyennant indemnité. « Lorsqu'on ne fait que recevoir ce qui est « indubitablement dû, l'on ne saurait forfaire à aucun devoir (2). »

B) *Le régime de guerre imposé au Luxembourg*

D'après la proclamation du Commandant du VIII^e corps d'armée prussien, l'occupation du Luxembourg devait avoir un caractère purement provisoire et stratégique. Les faits vinrent bientôt démentir cette assertion. Le grand-duché fut occupé pendant toute la durée de la guerre par les troupes allemandes.

Le 23 juin 1915, le ministre d'Etat reçut une lettre du Commandant des troupes d'occupation lui transmettant une lettre du Chef du Quartier Général (Generalquartiermeister) contenant la déclaration que le Luxembourg ne devait pas être

1. *Neutralité du grand-duché* (Recueil officiel). Annexe 54, p. 37.

2. Recueil précité, p. XVIII.

traité seulement comme territoire étranger, mais comme « théâtre de la guerre » (Kriegschauplatz). Cette déclaration avait pour objet d'autoriser l'application de la loi martiale aux étrangers, du chef d'espionnage ou de trahison. En effet, dans la doctrine des auteurs allemands, les lois martiales ne contiennent aucune disposition permettant de punir un étranger du chef des faits de trahison et d'espionnage (Kriegsverrat) prévus par les articles 160 et 161 du Code pénal militaire allemand, non commis sur le théâtre de la guerre.

Le gouvernement grand-ducal protesta contre cette mesure qui aggravait encore le régime de l'occupation. Dans une lettre du 2 juillet 1915, à propos d'une arrestation pour espionnage, il soutint qu'on ne devait entendre par « théâtre de la guerre » que les territoires sur lesquels se déroulaient les opérations militaires et non les régions situées à une grande distance de front et occupées uniquement, en vue de la protection des voies ferrées. Il invoqua l'exemple de Mulhouse et de Sarrebrück situées à la même distance du front que le Luxembourg et qui, d'après les communiqués du Grand Quartier Général allemand se trouvaient hors du champ des opérations militaires.

A l'opinion allemande, il opposait la théorie, plus conforme à la neutralité, que l'occupant n'avait pas le droit d'arrêter les habitants d'un pays neutre, que de tels faits étaient en contradiction manifeste avec les principes d'autonomie et de souveraineté du pays et que les autorités luxembourgeoises avaient seules qualités pour intervenir en cas d'infraction à la loi pénale.

Le ministère d'Etat aurait pu estimer, les arrestations étant une conséquence de l'occupation, qu'il était inutile d'intervenir pour chaque cas particulier et que la protestation générale faite lors de l'invasion s'étendait à tous les actes accomplis en violation de l'autonomie. Mais il a tenu à renouveler ses réclamations, chaque fois que l'occasion s'en présentait, en prenant en main la défense de chaque inculpé.

Ces protestations étaient d'autant plus justifiées que, à la Conférence de la Paix de 1907, lors de la discussion de la IV^e Convention, concernant les lois et coutumes de la guerre, le délégué luxembourgeois, après les délégués belge et suisse,

avait formellement demandé qu'il lui soit donné acte de ce que les dispositions de la Section III réglant les droits du pouvoir occupant sur le territoire de l'Etat ennemi, même en cas de simple occupation de fait, ne pourraient jamais s'appliquer aux pays neutralisés. Le silence des autres puissances contractantes pouvait être considéré comme une adhésion tacite à cette proposition.

L'autorité militaire allemande n'abandonna jamais sa manière de voir ; elle a prétendu s'arroger le droit de répression des faits qu'elle qualifiait d'espionnage ou de trahison et la police des étrangers. Les protestations incessantes du gouvernement luxembourgeois sont une preuve de plus de sa volonté constante de voir respecter ses prérogatives d'Etat neutre et indépendant.

C) Police des étrangers

Malgré les prétentions allemandes de mettre la main sur la police des étrangers et de voir les autorités indigènes y collaborer avec lui, le gouvernement grand-ducal a toujours revendiqué ses droits d'Etat indépendant et s'est constamment conformé aux devoirs de sa neutralité.

Les agents de la police secrète allemande prétendaient se faire communiquer les registres tenus dans les communes et contenant les déclarations d'arrivée et de départ. Ils espéraient ainsi contrôler facilement les allées et venues, afin de prendre, à l'égard des réfugiés, les mesures dictées par l'intérêt militaire. Les communes demandèrent des instructions au gouvernement. Il répondit invariablement qu'il était impossible de donner des renseignements qui, en quelque manière que ce fut, eussent pu être en contradiction avec les devoirs internationaux du Grand-Duché.

Les autorités militaires se plaignaient de l'insuffisance des lois et règlements sur la police des étrangers. Le gouvernement a toujours revendiqué l'exercice exclusif de cette police.

Le 14 janvier 1918 le commandant des troupes allemandes demandait au gouvernement de créer une carte d'identité, que tout habitant devrait constamment porter sur soi (1). Il espé-

1. Lettre du colonel Tessmar, fondé de pouvoirs du Grand Quartier Général.

rait ainsi surveiller plus étroitement les étrangers et découvrir facilement les déserteurs allemands, les prisonniers de guerre évadés et les contrebandiers.

Malgré la menace exprimée par le chef allemand, d'introduire lui-même cette mesure, en cas de refus, le gouvernement répondit que le but de cette prescription ne lui permettait pas de l'appliquer. En tant qu'il s'agissait de contrebande, la législation en vigueur suffisait à autoriser l'intervention des autorités judiciaires luxembourgeoises. Pour le reste, il ne pouvait être question que de l'application des lois sur la police des étrangers et des dispositions des Conventions de La Haye, c'est-à-dire de mesure qui étaient exclusivement de l'action des pouvoirs publics luxembourgeois (1).

A l'égard des prisonniers de guerre évadés et des soldats des armées de l'Entente qui avaient pénétré sur le territoire luxembourgeois, le gouvernement s'est toujours conformé aux devoirs que lui imposaient les Conventions de La Haye de 1907.

Le corps d'occupation avait arrêté plusieurs prisonniers de guerre qui avaient réussi à se réfugier dans le Luxembourg. Le gouvernement luxembourgeois, à deux reprises, les 28 juillet et 14 août 1917, informa le cabinet de Berlin qu'il était prêt à appliquer l'article 13 de la V^e Convention de La Haye, ainsi conçu : « La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence. » A la suite de ces démarches, les arrestations deviennent plus rares.

Le 14 août 1917, le gouvernement informa le Commandant du corps d'occupation qu'il appliquerait aux aviateurs alliés atterrissant sur le sol luxembourgeois, l'article 11 de la V^e Convention de La Haye et qu'il prendrait les mesures indiquées par cet article :

« La puissance neutre, qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre. Elle pourra

ral à Luxembourg à M. Kauffman, ministre d'Etat, président du Gouvernement. Recueil précité. Annexe 101, p. 83.

1. Réponse de M. Kauffman au colonel Tessmar. Annexe 102, p. 85.

« les garder dans des camps et même les enfermer dans des
« lieux appropriés à cet effet. Elle décidera si les officiers
« peuvent être laissés libres, en prenant l'engagement sur
« parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisa-
« tion. »

Le commandant du corps allemand déclara ce texte inappli-
cable, en raison de la théorie, exposée ci-dessus, que le
Luxembourg était considéré comme « théâtre de la guerre ». Le danger que des agents de l'Entente puissent se livrer à l'espionnage impliquait, selon lui, l'obligation de se saisir de toute personne appartenant aux armées ennemies.

Le 17 septembre 1918, trois aviateurs britanniques, qui avaient atterri sur le sol luxembourgeois furent internés, suivant leur désir. Le commandant en chef allemand, se référant à sa précédente réponse, les réclama. Le ministre d'Etat répondit qu'il ne pouvait faire suite à cette demande.

Malgré l'occupation, disait-il, il se considérait comme lié par les engagements pris par le Grand-Duché, en sa qualité d'Etat neutre et souverain et sa conduite ne pouvait être dictée que par l'article 11 de la V^e Convention de la Haye (1).

D) Enrôlement de Luxembourgeois ou de résidents dans l'armée allemande

Une nouvelle occasion se présenta au gouvernement grand-ducal de manifester la correction de son attitude. L'autorité avait émis la prétention de procéder à l'enrôlement forcé de Luxembourgeois résidant en Allemagne et de personnes sans nationalité certaine résidant en Luxembourg.

Dans un premier cas, il s'agissait de descendants de parents étrangers, ayant acquis la nationalité luxembourgeoise en vertu des dispositions du Code civil du Grand-Duché, ou d'Allemands ayant pris domicile dans le Luxembourg et ayant perdu leur nationalité d'origine, par cet établissement sans esprit de retour.

Au début de la guerre, les enrôlements forcés de cette catégorie d'individus, dans l'armée allemande, furent assez nombreux.

Dans une longue lettre adressée le 17 avril 1916, à l'office impérial des affaires étrangères à Berlin, le président du gouvernement, M. Thorn, protesta contre ces mesures. L'arrestation de ces individus, disait-il, n'est pas admissible, même s'il s'agit d'hommes considérés en Allemagne, comme possédant la nationalité allemande. Cet enrôlement forcé constitue une nouvelle violation de la souveraineté du Luxembourg et ne peut s'appuyer sur aucun principe de droit.

Le gouvernement luxembourgeois dut, à différentes reprises, rappeler le gouvernement allemand à l'observation de ces principes et ce n'est que par une lettre du 3 août 1917 que celui-ci finit par adopter le point de vue formulé par M. Thorn (1),

Les difficultés furent plus nombreuses et plus grandes en ce qui concernait les Luxembourgeois ayant pris résidence en Allemagne depuis un certain temps. L'autorité allemande revendiquait le droit d'apprécier, seule, à l'exclusion des pouvoirs publics luxembourgeois, le point de savoir si, par leur établissement en pays étranger, ces individus avaient perdu leur nationalité d'origine conformément à l'article 17, n° 3, du Code civil aux termes duquel : « La qualité de Luxembourgeois se perdra... 3° par tout établissement fait en pays étranger, « sans esprit de retour. Les établissements de commerce ne « pourront jamais être considérés comme ayant été faits sans « esprit de retour. »

L'autorité allemande interprétait ce texte à sa convenance ; elle prétendait que tel Luxembourgeois, établi sur territoire allemand ou belge, avait perdu sa nationalité ; et comme il n'en avait pas acquis une autre, elle prétendait avoir le droit de le contraindre au service militaire dans l'armée allemande, ou encore au service civil, en l'astreignant à des travaux à caractère militaire. Saisi de nombreuses demandes de protection de la part de ses compatriotes, le gouvernement grand-ducal fit savoir au cabinet de Berlin que la solution de ces questions de nationalité lui appartenait exclusivement et que rien n'autorisait l'autorité allemande à s'emparer d'un individu considéré comme Luxembourgeois dans son pays d'origine.

Le gouvernement allemand accepta, en théorie, cette manière

1. Recueil précité. Annexes 121 à 125, p. 104 et suivantes.

de voir ; en pratique, elle ne prévalut que rarement. L'autorité allemande continuait à interpréter, en faveur de la perte de la nationalité, tout établissement à l'étranger.

Le Grand-Duché finit par modifier l'article 17. La loi du 15 mars 1918 décida que la nationalité luxembourgeoise ne se perdrait pas par un établissement à l'étranger. C'était supprimer radicalement toute difficulté d'interprétation, mais pour l'avenir seulement. L'Allemagne refusa de reconnaître à la loi de 1918, un caractère rétroactif et de l'appliquer aux personnes enrôlées dans l'armée allemande (1).

E) Organisation des services consulaires et des services sanitaires

L'autorité allemande, violant les principes relatifs à la représentation diplomatique des gouvernements étrangers en pays neutre, avait forcé, sous menace d'arrestation, les ministres de France, de Belgique et d'Italie à quitter le Luxembourg. A leur départ, ces représentants avaient recommandé au gouvernement grand-ducal, la sauvegarde des intérêts de leurs compatriotes et la surveillance des Légations.

Le Luxembourg a toujours agi, à cette égard, avec la plus grande correction. Pendant toute la durée de la guerre, des factionnaires ont monté la garde nuit et jour autour des hôtels des Légations.

Dès le départ des représentants de l'Entente, des services consulaires ont été créés pour venir en aide aux nationaux français, belges et italiens. L'office consulaire comprenait notamment :

- 1° Une caisse d'assistance au profit des nécessiteux.
- 2° Un bureau de renseignements et de correspondance pour l'application des Conventions de Genève, spécialement chargé des informations concernant les prisonniers de guerre, les blessés et leurs familles.
- 3° Un office de consultations et d'intervention dans toutes les affaires diplomatiques.

Secondé par l'appui financier et moral de la charité privée, cet office a fonctionné à l'entière satisfaction des intéressés.

D'autre part une Société de la Croix-Rouge luxembourgeoise fut constituée d'urgence, sur la base de la Convention de Genève du 6 juillet 1906, et un arrêté du 9 août 1914 lui accorda la reconnaissance officielle. Elle fonctionna, avec le concours désintéressé de médecins et d'infirmières, sous la direction des notables du pays, sans distinction de parti ni de confession. Elle assura aux blessés de toutes nationalités les meilleurs soins.

F) *Correspondance diplomatique*

D'après les principes du droit des gens, les gouvernements neutres doivent pouvoir correspondre librement, même en temps de guerre, avec leurs représentants diplomatiques. L'action du gouvernement, en ce sens, ne peut être paralysée par des mesures prises par les belligérants.

C'est là une prérogative universellement reconnue aux pays neutres.

Cependant, tout en la reconnaissant en principe, l'autorité allemande n'a cessé d'apporter des entraves à la correspondance du gouvernement grand-ducal avec ses Légations. Elle ouvrait les plis, ou ne les transmettait qu'avec de grands retards. Elle invoquait, suivant son habitude, des prétextes manifestement erronés, prétendant qu'il ne s'agissait pas de plis remplissant les conditions exigées d'un acte diplomatique, que c'étaient des lettres privées, etc... ; parfois même, elle ne donnait aucune excuse.

Le gouvernement luxembourgeois protesta à maintes reprises contre ces allégations et réclama, d'ailleurs en vain, plus de correction de la part des services de contrôle et un plus grand respect de ses prérogatives diplomatiques, comme Etat neutre. Ici encore la tendance constante de l'autorité allemande a été d'oublier la qualité de neutre du Luxembourg et de le considérer non seulement comme territoire occupé, mais comme théâtre de la guerre. La correspondance avec le ministre d'Italie résidant à Rorschach, en Suisse, donna lieu à des difficultés particulières. Un pli du 27 septembre 1916, renfermant onze

annexes, émanant du service institué à Luxembourg pour la protection des intérêts consulaires italiens, n'était pas arrivé à destination. A trois reprises, le ministre d'Etat attira l'attention du gouvernement de Berlin sur la nécessité de rétablir les relations postales avec la légation d'Italie.

Le 18 janvier 1917, le cabinet de Berlin répondit, qu'en raison de l'état de guerre entre l'Italie et l'Empire allemand, l'autorité militaire ne pouvait tolérer une correspondance postale par lettres entre le ministre d'Italie et le gouvernement luxembourgeois. Mais au mois de mars suivant, il accepta les lettres ouvertes adressées, par le Luxembourg, aux gouvernements des pays en guerre avec l'Allemagne, par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères. Enfin le 5 mai, il admit les lettres fermées.

Le gouvernement de Luxembourg n'accepta pas cette manière de procéder et c'est seulement à la fin de 1917, après la création d'une légation luxembourgeoise à Berne, que des relations suivies purent être reprises avec le ministre d'Italie.

III. — ATTITUDE DE LA GRANDE DUCHESSE PENDANT LA GUERRE

Si l'attitude du ministre d'Etat et du Parlement, pendant la guerre fut constamment inspirée par le souci de respecter les devoirs de neutre du Grand-Duché et de faire respecter par les autres puissances ses droits de neutre, de vives critiques ont été adressées à la grande duchesse Marie-Adélaïde.

Sans doute, l'orsqu'il s'agissait d'actes gouvernementaux ou diplomatiques, à proprement parler, la Souveraine ne faisait que suivre l'inspiration de son gouvernement et du Parlement. Son rôle se bornait à sanctionner leurs propositions ou leurs votes. C'est ainsi qu'elle a, personnellement, protesté auprès de l'Empereur d'Allemagne contre la violation de la neutralité résultant de l'occupation. Dans son message à la Chambre des Députés elle a renouvelé cette protestation.

Mais c'est plutôt son attitude privée qui a soulevé le blâme d'une population en grande majorité francophile.

En montant sur le trône de Luxembourg, la grande duchesse

Marie-Adélaïde n'a pas oublié ses origines prussiennes et elle s'est entourée d'une cour d'esprit germanique. La jeune Souveraine, mal conseillée par sa mère et par son entourage, a accepté de bonne grâce, après un simulacre d'opposition, la décoration et les bouquets de roses que lui apportait avec ostentation le Kaiser, plus par habileté que par galanterie.

On l'a vivement blâmée d'avoir reçu au château de Berg, le 16 août 1918 la visite du comte Hertling, chancelier de l'Empire allemand. Quelques jours après, le 26 août, le gouvernement était informé des fiançailles de la princesse Antonia, sœur de la Grande Duchesse avec le prince héritier de Bavière. Malgré le rapprochement des dates, le gouvernement a contesté que la visite du chancelier eut trait à ces fiançailles, et il a affirmé que, dans l'entretien, il ne fut touché ni de près, ni de loin à cette question. Une discussion eut lieu à ce sujet, à la Chambre des Députés de Luxembourg, le 3 septembre 1918 et le ministre d'Etat a confirmé qu'il n'y avait aucun rapport entre la visite et les fiançailles.

Le recueil des actes diplomatiques (1) s'exprime à ce sujet dans les termes suivants : « La visite avait un caractère privée. « Aucun membre du gouvernement n'y assistait. C'est encore « pour ce motif que le gouvernement n'avait aucune qualité pour « déconseiller à la Grande Duchesse de recevoir le comte Hertling dont la visite ne pouvait du reste guère être déclinée à un « moment où l'Allemagne était représentée à Luxembourg et le « Luxembourg à Berlin. »

Cependant l'entretien ne se borna pas à des sujets d'ordre privé et des questions politiques y furent agitées : « Malgré le « caractère intime de la visite, le gouvernement crut qu'il fallait « profiter de l'occasion pour mettre le chancelier à titre officieux, « au courant des faits et gestes de l'armée occupante et pour « protester à nouveau contre les abus d'autorité dont le pays « avait souffert et souffrait encore. A cette fin, une note détaillée... « avait été remise à la Grande Duchesse, et c'est à l'aide de ce « document que la Souveraine énuméra les violations commises « contre la neutralité du pays. Le chancelier répondit qu'il « ignorait tous ces faits et il promit d'y remédier dans la mesure « de ses forces.

1. Recueil précité, p. 31.

« Après le déjeuner qui eut lieu le même jour, le ministre d'Etat, qui y avait été invité, invoqua à son tour la neutralité du pays pour appuyer les paroles de la Grande-Duchesse. Le chancelier pria le ministre d'Etat de l'informer, par l'intermédiaire du chargé d'affaires luxembourgeois, de tout fait dont le gouvernement aurait à se plaindre de la part de l'autorité militaire. »

A ces divers actes de la Grande-Duchesse, le gouvernement n'a pas attaché une très grande importance. Il s'est efforcé d'en écarter tout caractère politique et de les maintenir sur le terrain des relations purement privées ; il a tenu à se conformer strictement aux devoirs de neutralité du Luxembourg, en en revendiquant les droits.

Les fiançailles de la princesse Antonia lui ont fourni une nouvelle occasion de manifester la fermeté de sa ligne de conduite. Informé par télégramme, le 26 août 1918 il affirme n'avoir pas eu antérieurement connaissance « de cet événement de famille, qui se passa en Bavière à son insu et en dehors de toute intervention de sa part (1) ». Le ministre allemand, M. Von Buch, manifesta son étonnement de l'absence de toute manifestation de la part des autorités et de la population du Grand-Duché. Il espérait, par cette démarche, provoquer quelque communiqué officiel ou des félicitations du gouvernement. Mais celui-ci refusa d'entrer dans ces vues.

L'attitude du ministère d'Etat est donc restée constamment correcte. Avec une insistance digne d'être soulignée et malgré les changements de personnes, il ne s'est jamais départi de sa ligne de conduite, respectueuse des obligations que sa neutralité imposait au Luxembourg et revendiquant les droits qu'elle lui conférait.

On ne saurait en dire autant de l'attitude personnelle de la Grande-Duchesse.

Sans compromettre cette neutralité par un « consentement tacite » aux actes qui la violaient, sa conduite s'est trop souvent inspirée de ses origines dynastiques, elle s'est souvenue que la maison de Nassau était allemande et elle a oublié la spoliation dont ses ancêtres avaient été victimes de la part de la Prusse.

Chose plus grave, elle a oublié que la population luxembourgeoise était traditionnellement hostile à la Prusse et que les sentiments francophiles de ses sujets réprouvaient la violation par l'Allemagne de la neutralité et de l'indépendance du pays.

Le Luxembourg ne peut être rendu responsable de cette conduite ; elle doit néanmoins être blâmée comme contradictoire avec les sentiments de la majorité de la population. Dès que celle-ci a recouvré la liberté d'exprimer son opinion elle n'a pas manqué de manifester son mépris pour une Souveraine dont les idées étaient si peu conformes aux tendances traditionnelles du Luxembourg.

Tenant compte de l'opinion unanime, la Chambre des Députés, après l'armistice, a contraint la Grande-Duchesse Marie-Adélaïde à se retirer. Elle a été remplacée par sa sœur cadette, Charlotte, épouse du prince de Bourbon de Parme, qui se rattache à la France par ses origines bourbonniennes.

IV. — ATTITUDE DU PEUPLE LUXEMBOURGEOIS PENDANT LA GUERRE

Nombreux furent les Luxembourgeois qui, au cours de la guerre, manifestèrent énergiquement le profond mécontentement que leur avait causé la violation par l'Allemagne des plus élémentaires principes du droit des gens.

Des condamnations furent prononcées en grand nombre contre des citoyens dont la plupart n'avaient commis d'autre crime que de vouloir faire respecter leur indépendance.

Dès les premiers jours de l'occupation, les autorités militaires allemandes ont procédé à de nombreuses arrestations qu'elles déclaraient motivées par des rixes, des discussions avec des militaires allemands, des propos hostiles à l'Empereur ou à l'armée, des faits d'espionnage ou de trahison, ou même de simples infractions au droit commun. Le commandant du corps d'occupation prétendait, dans une lettre adressée le 10 août 1914 au gouvernement luxembourgeois, avoir agi pour la sauvegarde des intérêts militaires et ajoutait que beaucoup de personnes avaient été arrêtées à la suite de dénonciations de la population indigène.

A la date du 22 février 1915, le nombre des personnes arrêtées s'élevait à 86, dont 14 appartenaient à l'un des Etats de l'Entente. Le plus grand nombre ont été relâchées par la suite, mais d'autres furent retenues en Allemagne jusqu'à l'armistice.

Bien que moins nombreuses, à partir de 1915, les arrestations n'ont pas discontinué. L'autorité allemande prenait pour prétexte de soi-disant faits d'espionnage ou de trahison, formule dans laquelle elle englobait tout acte contraire aux intérêts militaires allemands et même des délits de droit commun tels que la destruction ou la détérioration d'objets appartenant aux usines, la contrebande ou le recel d'objets introduits en fraude.

Les Conseils de guerre condamnaient presque toujours, parfois à mort ; ainsi M. Marcel Noppeney, avocat, directeur de « L'indépendance Luxembourgeoise » fut condamné trois fois à mort pour avoir négligé de cacher ses sentiments francophiles. M. Jules Fournelle, chef de bureau à l'administration des Chemins de fer du Prince Henri, fut aussi condamné à la peine capitale et ce n'est que grâce à l'intervention des plus hautes autorités luxembourgeoises que les condamnés ne furent pas exécutés. M. Emile Prum, député, fut pour le même motif que M. Noppeney, condamné à trois ans de bague. D'autres payèrent de quelques mois ou de quelques années de prison, l'audace d'avoir voulu résister aux exigences de l'autorité allemande. Citons parmi eux M. Paul Palgen, ingénieur, président de la Ligue Française ; M. Frantz Clément, rédacteur et chef du *Journal d'Esch* ; M. Aloyse Kayser, député ; M. Paul Pehrvell, etc..., etc.

Pour éviter l'intervention du gouvernement, on lui cachait même le lieu de la détention préventive et on ne lui communiquait qu'à la dernière heure le siège du conseil de guerre compétent et la date d'ouverture du procès (1).

Ce ne fut pas la seule forme sous laquelle les Luxembourgeois manifestèrent aux Allemands qu'ils n'entendaient pas se soumettre à leur domination.

Tant au début qu'au cours de la guerre, trois mille Luxembourgeois réussirent à s'engager dans l'armée française et une

centaines dans l'armée belge. De tous ces braves, à peine deux cents sont revenus. L'accueil triomphal qui fut fait à cette poignée de survivants, à leur retour en Luxembourg au mois d'avril 1919, montra nettement que le pays tout entier approuvait leur conduite.

TROISIÈME PARTIE

LE GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG DEPUIS L'ARMISTICE DE 1918

Au lendemain de l'armistice la question du Grand Duché de Luxembourg s'est posée avec toute son acuité.

L'Allemagne est vaincue. Les troupes françaises et américaines entrent à Luxembourg au milieu d'acclamations enthousiastes. Le maréchal Foch établit son quartier général dans la capitale, où les drapeaux de l'Entente remplacent ceux de l'Allemagne.

En violant la neutralité garantie à Londres, l'Allemagne a changé en hostilité la froideur traditionnelle des populations luxembourgeoises à son égard. Désormais, elle ne peut plus songer à maintenir le Grand-Duché dans son orbite politique ou économique, ni espérer l'annexer un jour, grâce aux voies obliques d'une union douanière ou ferroviaire.

Dès le 7 décembre 1918, la « Commission luxembourgeoise « d'étude des problèmes économiques posés par la guerre et ses « conséquences éventuelles » émet l'avis que l'intérêt du pays exige impérieusement la dénonciation, le plus tôt possible, du traité d'accession au Zollverein et de la convention relative aux chemins de fer Guillaume-Luxembourg.

Le traité de Versailles, le 28 juin 1919, consacre cette séparation, dans la Section II de la partie III :

SECTION II. — *Luxembourg*

« ART. 40. — L'Allemagne renonce, en ce qui concerne le « grand-duché de Luxembourg, au bénéfice de toutes disposi-

« tions inscrites en sa faveur dans les traités des 8 février 1842,
« 2 avril 1847, 20-25 octobre 1865, 18 août 1866, 21 février
« et 11 mai 1867, 10 mai 1871, 11 juin 1872, 11 novembre 1902
« ainsi que dans toutes conventions consécutives aux dits trai-
« tés.

« L'Allemagne reconnaît que le grand-duché de Luxembourg
« a cessé de faire partie du Zollverein allemand à dater du 1^{er} jan-
« vier 1919, renonce à tous droits sur l'exploitation des che-
« mins de fer, adhère à l'abrogation du régime de neutralité du
« Grand-Duché et accepte par avance tous arrangements inter-
« nationaux conclus par les puissances alliées et associées rela-
« tivement au Grand-Duché.

« ART. 41. — L'Allemagne s'engage à faire bénéficier le
« grand-duché de Luxembourg, sur la demande qui lui en sera
« adressée par les principales puissances alliées et associées,
« des avantages et droits stipulés par le présent traité au profit
« des dites puissances ou de leurs ressortissants, en matières
« économiques, de transport et de navigation aérienne. »

Ainsi l'Allemagne déclare se désintéresser absolument des affaires luxembourgeoises ; elle doit souscrire à la dénonciation de tous les traités et conventions antérieurement passés avec le Grand-Duché ; elle reconnaît que le Luxembourg a cessé de faire partie du Zollverein et elle renonce à tous ses droits sur l'exploitation des chemins de fer.

Et maintenant, pour le Luxembourg dégagé de ses liens avec l'Allemagne se pose un problème économique nouveau :

Doit-il vivre indépendant ? Si ses dimensions exiguës, sa situation géographique entre des pays puissants, le condamnent à un état de dépendance économique, est-ce vers la France ou vers la Belgique qu'il va orienter sa vie économique ?

La question n'est d'ailleurs pas seulement économique : elle a aussi un aspect politique. Les Luxembourgeois ont été trop habitués à voir le Zollverein et l'union ferroviaire, servir les desseins de la politique allemande pour ne pas apercevoir les liens étroits qui existent fatalement entre une union économique et une dépendance politique.

Traditionnellement, ils ont toujours affirmé leur volonté de subsister à titre d'Etat indépendant et si le referendum économique a été si peu favorable à la Belgique, c'est certainement,

en grande partie, à cause de la propagande annexionniste — quoiqu'il s'en défendit — du comité de politique nationale belge, inspiré par M. Pierre Nothomb.

A côté de ce problème à la fois politique et économique, dont l'étude forme le fond de notre troisième partie, se posait au lendemain de l'armistice une question d'ordre intérieure dont il est nécessaire de dire quelques mots.

Par son attitude personnelle pendant la guerre, la grande duchesse Marie-Adélaïde avait, en montrant un peu trop qu'elle n'oubliait pas ses origines germaniques, froissé les sentiments traditionnels de la population, animée à l'égard de la France, de vive sympathie, et à l'égard de l'Allemagne de froideur, changée en aversion depuis l'occupation.

Ce mépris de l'opinion risquait de compromettre à la fois le régime et la Grande Duchesse. Il a fait perdre la couronne à Marie-Adélaïde et il a fortement atteint le prestige du régime monarchique. Sitôt l'armistice, des manifestations populaires se produisirent à Luxembourg en faveur de la République. Dès le 13 novembre la Chambre des Députés, interprète de la population, adoptait un ordre du jour relatif à la suspension du pouvoir souverain et une résolution tendant à l'organisation d'un referendum national, sur la forme future de l'Etat. Le 19 novembre, en réponse à cette manifestation, la Grande Duchesse déclarait vouloir laisser au pays la liberté absolue de son organisation politique.

Le gouvernement saisit alors le Conseil d'Etat d'un projet de loi organisant un referendum sur les questions suivantes :

- 1° Maintien de la Souveraine ;
- 2° Maintien de la dynastie régnante ;
- 3° Maintien du régime monarchique sous une dynastie nouvelle ;
- 4° Introduction du régime républicain ;
- 5° Annexion du Grand-Duché à la France ;
- 6° Annexion du Grand-Duché à la Belgique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 5 décembre, fit des réserves sur l'urgence du referendum, en raison de l'état d'agitation dans la Chambre, la Presse et le pays et aussi dans la crainte d'indisposer les puissances alliées, qui pourraient voir, dans trop de précipitation, une preuve de défiance à l'égard de leurs

intentions de laisser les peuples disposer eux-mêmes de leur sort.

Après avoir rejeté comme inconstitutionnelle, dès le 18 novembre, la suspension, proposée par la Chambre, des pouvoirs de la Souveraine, le Conseil d'Etat émit cependant un avis favorable au referendum sur les quatre premières questions ; mais il repoussa les deux dernières, qu'il estimait en dehors de la pensée constitutionnelle de l'ordre du jour de la Chambre, lequel présupposait le maintien de l'individualité internationale du Grand-Duché. Les questions d'annexion ne mettraient pas en jeu la forme de l'Etat, mais son anéantissement, et seraient prématurées.

Le projet de loi adopté par le Conseil d'Etat, laissait au gouvernement la faculté de fixer la date du referendum. Les événements intérieurs et extérieurs vinrent le retarder. L'attitude germanophile de Marie-Adelaïde ne lui avait pas aliéné seulement la Chambre et le pays, mais aussi le gouvernement français. Le 23 décembre 1918, trois ministres du Grand Duché firent une démarche auprès de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, en vue de l'entretenir de l'avenir économique du Luxembourg. M. Pichon refusa d'entrer en conversation avec les représentants d'un pays dont le gouvernement était si fragile. Il voulait, sans doute, donner au Luxembourg le temps de raffermir son régime politique ou de le renverser résolument. Quelques semaines plus tard, cédant à cette unanime hostilité, Marie-Adelaïde se décida à abdiquer. Sa sœur cadette, Charlotte, qui la remplaça, paraissait plus francophile. Elle était fiancée au Prince de Bourbon de Parme, qui, quoiqu'il eut servi dans l'armée autrichienne, avait des attaches françaises, tandis que Marie-Adelaïde n'avait pas craint de fiancer sa sœur Antonia au Prince Rupprecht de Bavière, l'un des plus farouches ennemis de la France.

Le 24 janvier 1919 la nouvelle souveraine présentait à la Chambre des Députés le projet de loi amendé par le Conseil d'Etat. Il n'avait adopté ce projet qu'après de longues discussions et à la majorité de 7 voix contre 5. Les discussions se renouvelèrent devant la Chambre. Une sérieuse opposition se manifesta contre le referendum. Certains députés estimaient qu'il n'y avait pas lieu d'y procéder tant que les puissances de l'En-

tente n'auraient pas pris attitude relativement à la situation nouvelle créée par l'avènement de la Grande-Duchesse Charlotte. En effet, bien que cet événement leur eut été notifié, aucune d'elles n'avait encore répondu, le 18 février, même par un simple accusé de réception, et M. Mollard, ministre de France, n'avait pas encore regagné son poste.

Mais la majorité invoquait, en faveur de l'urgence, l'argument que les puissances attendaient pour fixer leur attitude, que le Luxembourg eut lui-même affirmé ses aspirations.

Après de vifs débats, la Chambre des Députés vota le projet dans sa séance du 21 mars ; le 3 avril 1919 la Grande-Duchesse promulguait la loi qui prescrivait au gouvernement d'instituer un referendum. L'article 1^{er} est ainsi conçu :

« Le Gouvernement organisera sans retard un referendum
« sur la question de savoir si le peuple luxembourgeois désire
« le maintien de la Souveraine, respectivement de la dynastie
« régnante, ainsi que sur les questions de savoir si le peuple
« luxembourgeois désire le maintien du régime monarchique sous
« une dynastie nouvelle ou s'il désire l'introduction du régime
« républicain (1). »

Cependant la situation internationale du Luxembourg ne s'améliorait pas. Les puissances semblaient ignorer le Grand-Duché et vouloir le laisser à ses querelles politiques.

L'attitude du Président Wilson vint, pour un temps, donner raison à la minorité libérale de la Chambre. Avec la désinvolture dont il a, depuis, donné tant de preuves, il déclara opposer son veto au referendum et fit transmettre cette décision au gouvernement luxembourgeois par le Général Smith, en garnison à Trêves, sans même en avoir donné avis aux puissances alliées.

Ce veto répondait évidemment au désir de cette minorité de la Chambre luxembourgeoise, qui craignait voir la dynastie sortir agrandie du referendum.

Peut-être aussi le Président de la Grande République des Etat-Unis eût-il accueilli d'un bon œil une révolution instaurant dans un nouveau territoire, si minuscule fût-il, un régime républicain et démocratique.

Son attitude était en parfaite contradiction avec la maxime souvent professée par lui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, maxime proclamée par le Conseil Suprême, à l'égard duquel il agissait avec un sans-gêne vraiment peu diplomatique, profitant sans doute de son indifférence à l'égard du Grand-Duché. Le referendum ne devait porter que sur la forme de l'Etat. C'était affaire d'ordre purement intérieur dans laquelle le président et les puissances devaient s'interdire d'intervenir.

Quoi qu'il en soit, obligé de compter pour son ravitaillement sur l'obligeance de l'Entente, le gouvernement luxembourgeois s'inclina. Le vote de la Chambre le laissait maître de fixer la date du referendum. Il attendit.

Dans l'intervalle, les pouvoirs publics avaient eu à se préoccuper de la question économique. La dénonciation du Zollverein à l'Allemagne plaçait le Luxembourg dans une situation provisoire des plus néfastes, en faisant succéder à un régime protecteur un libre échange de fait, nuisible aux intérêts de l'agriculture et de l'industrie, habituées à la protection des tarifs douaniers. Il était urgent de donner au Grand-Duché un nouveau statut économique. Saisi par le gouvernement, le Conseil d'Etat, le 1^{er} avril 1919, se montra favorable à l'institution d'un referendum populaire sur l'orientation économique du pays. Cette consultation aurait plus d'autorité qu'une décision prise à une faible majorité par une Chambre, très divisée sur cette question capitale. Les masses populaires auraient une compétence suffisante pour la trancher, guidées par leurs propres intérêts et saisies déjà par la campagne belge de presse et de brochures, et par le rapport de la commission instituée par le gouvernement pour l'étude des problèmes économiques posés par la guerre, rapport favorable à la France, traduit en allemand et répandu sur l'ordre du gouvernement.

Des débats assez longs eurent lieu à la Chambre des Députés. La majorité soutenait que le peuple avait le droit de donner son avis sur les questions vitales et qu'il était conforme à l'esprit de la Constitution de le consulter sur un problème aussi essentiel que l'orientation économique.

Le 5 juin 1919 la Chambre terminait la discussion. Le 4 juillet la Grande-Duchesse promulguait la loi instituant un refe-

rendum sur l'union économique à conclure par le pays :

« Nous Charlotte, par la grâce de Dieu Grande-Duchesse de Luxembourg, Duchesse de Nassau, etc.,

« Notre Conseil d'Etat entendu ;

« De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

« Vu la décision de la Chambre des Députés du 5 juin 1919 et celle du Conseil d'Etat du 16 du même mois, portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

« Avons ordonné et ordonnons :

« Article unique. — Il sera institué un referendum sur la question de savoir si le peuple luxembourgeois désire entrer dans une union économique, soit avec la France, soit avec la Belgique.

« Les dispositions de la loi et du règlement d'exécution concernant le referendum politique seront applicables au referendum économique. L'exécution de ces dispositions et notamment les listes des votants établies pour le referendum politique vaudront également pour le referendum économique. Les deux consultations populaires auront lieu le même jour, qui, par dérogation à l'article 5 de cette loi, pourra être discrétionnairement fixé par le gouvernement (1). »

Nous ne ferons pas l'historique détaillé de la campagne passionnée qui précéda le jour du referendum politique et économique fixé au 28 septembre 1919.

Sur la question politique, d'ordre purement intérieur, la lutte était vive entre les éléments catholiques de la majorité et la minorité libérale et socialiste. Le referendum politique donna les résultats suivants :

Nombre d'électeurs inscrits	126.493
Nombre d'électeurs votants.....	90.984
Nombre de bulletins valables.....	85.871
Nombre de bulletins nuls.....	5.113

Nombre de voix émises pour :

Le maintien de la Grande-Duchesse.....	66.811
Maintien de la Dynastie régnante avec une autre Grande-Duchesse.....	1.286
L'avènement d'une autre dynastie.....	889
L'introduction du régime républicain.....	16.885

1. *Mémorial du Grand-Duché du Luxembourg*, n° 46, p. 757.

Bien que la dynastie obtînt 50.000 voix de plus que le régime républicain, la couronne n'avait pas lieu d'être fière des résultats du scrutin. Malgré l'appoint des voix féminines dirigées par le clergé, la Grande-Duchesse n'avait guère recueilli que la moitié des suffrages des électeurs inscrits. Le nombre des abstentions était énorme, plus du quart des inscrits, et il n'est pas téméraire de conjecturer que la plupart étaient des voix républicaines qui avaient cru inutile de prendre part à un scrutin dont elles n'espéraient pas voir sortir une majorité en faveur de la République.

Sur la question d'orientation économique, le début affectait un caractère international. Les puissances intéressées, la France et la Belgique, observèrent, au cours de la campagne, une attitude parfaitement opposée. Tandis que les Belges firent une active propagande, la France conserva, avant comme après le scrutin, une complète passivité.

Dans son avis du 1^{er} avril 1919, avant l'aventure de la campagne, avant même que la Chambre eût été saisie de la question du referendum économique, le Conseil d'Etat notait déjà l'activité de la propagande du côté belge, tandis qu'il restait muet sur l'action de la France. Répondant à une objection tirée de l'incompétence des masses populaires, il constatait qu'elles étaient déjà saisies du problème : « Les partisans d'une union « avec la Belgique ont ouvert la campagne, depuis quelque « temps déjà, par la voie de la presse et par la voie de la brochure distribuée par milliers d'exemplaires aux membres des « groupements économiques. »

Cette intense propagande était dirigée par le Comité de Politique nationale dont M. Pierre Nothomb était le fondateur et le secrétaire général. Il multipliait les tournées de conférences, les articles de journaux dans la presse belge et la presse luxembourgeoise, en faveur d'une union économique du Grand Duché avec la Belgique.

Le gouvernement belge lui-même ne se désintéressait pas de la question. Il avait envoyé à Luxembourg, un ministre le Prince de Ligne, chargé d'engager des pourparlers avec le gouvernement grand-ducal.

La France, au contraire, paraissait indifférente aux affaires luxembourgeoises. La grande presse parisienne, très répandue

dans le Grand-Duché, n'en soufflait mot. Les journaux des régions frontières, le *Messin* excepté, n'y consacraient que quelques lignes. Cette réserve était trop unanime pour ne pas procéder d'un mot d'ordre officieux. Le gouvernement français n'avait pas rétabli les relations diplomatiques. M. Mollard, ministre plénipotentiaire à Luxembourg avant la guerre, restait éloigné de son poste.

Comment expliquer cette étonnante réserve de la France à l'égard d'un pays qui n'avait laissé aucune occasion de manifester ses sympathies pour elle.

C'est que le gouvernement français se considérait, sans doute, comme engagé envers la Belgique par l'attitude du cabinet Ribot en octobre 1916. Le gouvernement belge, à Sainte-Adresse, avait revendiqué le Grand-Duché de Luxembourg et M. Ribot, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, avait pris acte, au nom du gouvernement français, de cette prétention.

Il est difficile de dire si, et dans quelle mesure, la France était liée. M. Ribot avait-il seulement donné acte au cabinet belge de ses revendications ? Ou avait-il souscrit l'engagement de les soutenir, les admettant d'avance comme fondées ? Le protocole était resté secret et sa teneur inconnue.

Quelle que soit sa valeur, au point de vue du droit international, ce fait explique clairement l'opposition d'attitude, entre la France et la Belgique. Le gouvernement français se considère comme engagé envers la Belgique, au sujet d'une annexion qu'il a peut-être acceptée. Il tient à honneur de montrer son parfait désintéressement et de ne rien faire qui ressemble à une violation de la parole donnée. Peut-être aussi veut-il laisser le Luxembourg libre de fixer ses destinées.

Quant à la Belgique, elle n'a pas renoncé à son rêve de 1831. Elle espère profiter du bouleversement mondial, de la révision de la carte d'Europe, pour obtenir l'incorporation à son territoire du Luxembourg, dégagé de ses liens avec l'Allemagne. A la Conférence de la paix, elle introduit de nouveau une requête aux fins d'annexion. L'union économique serait pour elle un premier pas vers l'union politique.

Voilà pourquoi la Belgique agit avec tant d'ardeur pour obtenir un referendum économique en sa faveur. Voilà pourquoi elle est entrée avec tant de fougue dans une campagne en apparence purement économique.

Aussi sa propagande cherche-t-elle à faire dévier le débat du terrain purement économique sur le terrain des sympathies, sur le terrain politique et même religieux.

La presse belge agite aux yeux des catholiques luxembourgeois le spectre d'une France anticléricale et lui oppose la communauté de religion avec la Belgique ; elle va jusqu'à prétendre que la France a eu l'habileté de choisir comme troupes de garnison à Luxembourg un régiment breton, composé de catholiques, pour donner le change sur les véritables sentiments des Français. Aux conservateurs, elle propose un rapprochement avec une monarchie constitutionnelle au lieu du régime français, démocratique et républicain. Ne va-t-elle pas jusqu'à prétendre que, si la France ne fait pas de propagande officielle, c'est pour agir sournoisement en dessous. Elle se plaint qu'après l'armistice, le Luxembourg ait été occupé par des troupes françaises, au détriment d'un prétendu accord qui attribuait ce privilège à des corps belges, comme si le maréchal Foch en établissant son Quartier Général à Luxembourg, n'avait pas agi plutôt comme chef militaire de l'Entente et comme si des considérations d'ordre militaire ne suffisaient pas à justifier la désignation, comme siège du Grand Quartier Général des Alliés, de la capitale d'un pays qui avait été une des principales bases de l'armée allemande pendant toute la guerre.

L'un des principaux journaux du Grand-Duché : *l'Indépendance Luxembourgeoise* dont le Directeur, M. Noppeney, est un des plus chauds défenseurs de la cause française, protestait énergiquement contre la campagne menée par le Comité de Politique nationale. Pendant plusieurs semaines il inséra quotidiennement en tête de ses colonnes, la protestation suivante :

« *l'Indépendance Luxembourgeoise*, au nom de l'idéal politique qu'elle représente depuis près d'une demi-siècle, au nom des principes qu'elle a, de tout temps défendus, au nom de ses sympathies sans défaillance pour la France, au nom de l'indépendance du pays qu'elle exprime par son titre, proteste contre l'ingérence de la Belgique dans les affaires intérieures du Luxembourg et demande que, conformément au droit de libre disposition des peuples reconnu par les puissances

« de l'Entente, il soit accordé aux Luxembourgeois de pouvoir exprimer sans contrainte leur attachement à la France. »

Le peuple luxembourgeois n'a sans doute pas oublié qu'après les traités de 1839, la Belgique avait refusé de conclure une union économique avec le Grand-Duché. Les menées annexionnistes du comité de politique nationale ont plutôt desservi la cause belge. Si les sympathies ont joué leur rôle dans le referendum économique, elles allaient plutôt vers la France qui avait laissé les Luxembourgeois fixer eux-mêmes leur sort.

Dans cette question purement économique, la population s'est d'ailleurs surtout inspirée de ses intérêts matériels. Dédaignant les raisonnements spécieux échafaudés par le Comité de politique nationale et la presse belge, elle a préféré écouter la voix de ses organes qualifiés.

A de fortes majorités ils se sont tous prononcés pour une union économique avec la France : la commission luxembourgeoise d'études des problèmes posés par la guerre ; les représentants des ateliers de construction de machines et des fonderies ; la Fédération des ouvriers de la grosse industrie ; les Cheminots ; La Confédération cantonale des employés privés d'Esch-sur-Alzette ; la Commission spéciale du travail nommée par le gouvernement (représentant les intérêts des ouvriers occupés dans la grosse, la moyenne et la petite industrie) ; les Conseils municipaux de Bettembourg et de Hayl. Tous demandent à la presque unanimité l'union économique avec la France.

En ce qui concerne l'agriculture 800/0 des associations agricoles du Grand-Duché demandent l'union avec la France ; 15 0/0, représentant les intérêts spéciaux des viticulteurs, demandent l'union avec la Belgique ; 5 0/0 s'abstiennent.

Ainsi, représentants de l'agriculture, ouvriers, cheminots, employés étaient très généralement partisans d'une union économique avec la France. Dans ces conditions, le résultat du scrutin sur le referendum économique ne pouvait guère faire de doute. Sur 126.193 inscrits, 90.984 électeurs et électrices ont pris part au vote, comme pour le referendum politique. Sur 82.375 suffrages valables, 60.133 se sont prononcés pour l'union économique avec la France et seulement 22.242 pour l'union économique avec la Belgique.

La Belgique supportait mal cet échec, auquel elle devait

pourtant s'attendre. Sous prétexte que son envoyé à Luxembourg, le prince de Ligne, n'avait qu'une mission spéciale, celle de diriger des pourparlers avec le gouvernement grand-ducal, pourparlers rendus désormais inutiles par l'orientation économique vers la France, décidée par la consultation nationale, elle rappela son ministre.

De son côté le gouvernement français ne manifesta officiellement aucune satisfaction des résultats du referendum. Sortant de sa réserve, la grande presse parisienne signalait l'importance économique de ce scrutin et analysait les avantages que pouvait retirer la France d'une union avec le Luxembourg. A la tribune du Sénat, M. Reynald soulignait l'intérêt de ce referendum. Mais le gouvernement paraissait continuer à se désintéresser du Grand-Duché, et à la notification que lui fit le cabinet de Luxembourg du résultat de la consultation nationale, il n'a fait aucune réponse.

Depuis, il a cru préférable, au lieu de conclure des conventions économiques avec le Luxembourg, d'une part, et la Belgique, d'autre part, de régler ces questions par un accord entre les trois pays. Ce point de vue n'avait pas fait l'objet d'une question dans le referendum du 28 septembre 1919. Il eut certainement rallié l'unanimité des suffrages. D'ailleurs le rapport de la commission d'étude des problèmes économiques concluait en ces termes (1):

« Dans notre étude, nous avons envisagé seulement le cas où
« nous n'aurions que le choix d'une union douanière, soit avec
« la Belgique, soit avec la France. Il n'y a pas de doute pour
« nous que, dans ces conditions, nos intérêts matériels réclament
« une orientation vers la France. Mais si une entente économique entre les trois pays pouvait se faire, il va sans dire
« que nous ne saurions que nous féliciter d'une pareille solution du problème qui nous occupe. »

Dans une interview donnée, peu de temps après la consultation nationale, à un reporter du *Petit Parisien*, la Grande-Duchesse Charlotte avait accepté le principe de cette combinaison. Le referendum en faveur de la France ne s'y opposait pas. Avant le scrutin, M. Reuter, ministre d'Etat, avait eu soin

d'en préciser, devant la Chambre des Députés, la portée limitée. A ses yeux il n'avait pas la valeur d'un ordre légal donné au gouvernement de conclure une union avec la France ; c'était un procédé destiné à faire connaître aux puissances de l'Entente les vœux du peuple luxembourgeois, en vue de les déterminer à préciser leurs propres intentions concernant le Grand-Duché.

Le 7 mai 1920, M. Reuter révélait à la Chambre, l'intention de la France de mener les conversations à trois : France, Belgique, Luxembourg. Il s'exprimait ainsi :

« Après un échange de vue avec le chargé d'affaires de France et après avoir pressenti le gouvernement belge, je suis en mesure de donner à la Chambre les explications suivantes sur la solution de la question qui est pendante entre les deux pays et le Grand-Duché ;

« Les négociations relatives à l'exploitation des chemins de fer Guillaume-Luxembourg auront lieu à Bruxelles entre les représentants des trois pays.

« A la suite des pourparlers au sujet des chemins de fer nous avons l'intention de reprendre à nouveau les négociations au sujet des relations économiques entre la Belgique et le Luxembourg.

« *La France ne désire pas pour le moment contracter une union économique avec le Luxembourg.* Mais elle pense régler les questions économiques avec le Luxembourg dans une conférence immédiate entre les trois pays et au moyen de traités.

« La Belgique a l'intention d'accréditer très prochainement un ministre plénipotentiaire à Luxembourg.

« je me ferai un devoir de renseigner la Chambre et le pays sur ce qui arrivera dans la suite. »

Justement ému par cette déclaration assez imprévue, le gouvernement décida d'envoyer M. Reuter à Paris pour étudier la question sur place. Arrivé à Paris le 25 mai, le ministre d'Etat a eu des entretiens avec M. Millerand, M. Léon Bourgeois, M. Raoul Péret M. Briand et des députés des départements voisins du Luxembourg. Mais jusqu'à présent ces échanges de vues n'ont pas abouti à une convention.

Tel est l'état de fait de la question luxembourgeoise. On voit

qu'elle n'a pas fait grands progrès depuis l'armistice. Le traité de Versailles n'a guère fait que dégager le Grand-Duché de l'étreinte germanique, mais sans lui donner un nouveau statut, ni politique, ni économique.

La discussion reste donc ouverte.

Après avoir exposé l'évolution de la question, nous devons maintenant examiner le fond même et rechercher successivement la condition économique et la condition politique qu'il convient de donner au Luxembourg.

Orientation économique du Grand-Duché de Luxembourg

Les pourparlers annoncés entre la France, le Luxembourg et la Belgique ont fait perdre beaucoup de son intérêt au referendum du 28 septembre 1919, qui posait la question de l'orientation économique vers l'un des deux pays seulement, soit la France, soit la Belgique. Si les résultats ont prouvé que les intérêts du Luxembourg l'orientaient, de préférence vers la France, les déclarations de la Grande-Duchesse ont bientôt manifesté la faveur que rencontrerait une alliance économique à trois, où la Belgique ne serait plus une concurrente, mais une associée.

Cependant, l'état encore peu avancé des négociations, les surprises auxquelles il faut peut-être s'attendre, si l'on se souvient de celles qui ont suivi les événements de 1839, n'enlèvent pas toute actualité à l'examen de la question qu'agitait le referendum.

Le Luxembourg depuis la dénonciation du Zollverein et des conventions ferroviaires, vit dans un état d'incertitude préjudiciable à son industrie comme à son agriculture. Il est urgent pour lui d'en sortir et il n'est pas inutile de montrer les avantages que le Grand-Duché peut attendre d'une union économique avec la France, avantages supérieurs à ceux que lui procurerait une alliance avec la Belgique seule (1). Si l'activité poli-

1. Les chiffres qui suivent et les éléments de ce chapitre ont été empruntés aux rapports présentés à la Commission luxembourgeoise d'étude des

tique belge a réussi à engager la France dans la voie des négociations économiques, le referendum n'en aura pas moins obtenu ce résultat de faire sortir la France de son silence à l'égard du Luxembourg et d'associer celui-ci à ses conversations.

Le Luxembourg ne pouvait, en effet, songer à conserver son autonomie économique. Sans doute c'est un pays riche ; sa fortune s'élevait avant la guerre à plus de 3 milliards de francs, soit 12.000 francs par habitant, chiffre qui n'est atteint à beaucoup près par aucune autre puissance (1).

Ses importations et ses exportations végétales et animales se compensent à peu près et son industrie lui laisse un excédent d'importation annuel de 50 millions de francs environ. Malgré les 400 millions de capital étranger engagés dans le Luxembourg, sa balance de compte accuse chaque année un excédent net de 22 millions et demi de francs.

Le Luxembourg ne pourrait cependant vivre économiquement indépendant. Son agriculture habituée à la protection du Zollverein se verrait exposée à la ruine par la concurrence belge, à moins d'établir une ligne douanière dont la surveillance serait difficile et coûteuse en raison de l'étendue considérable des frontières par rapport à l'exiguité du territoire (360 km.). Quant à l'industrie, elle pourrait payer les importations qui lui sont nécessaires avec l'exportation de ses produits, qui dépasse notablement les importations, mais en période de surproduction les voisins pourraient réduire leur production aux besoins de leur marché intérieur, en diminuant leurs bénéfices, tandis que l'industrie métallurgique luxembourgeoise privée de marché intérieur et ne pouvant plus écouler à l'extérieur les 93 0/0 de sa production qu'elle doit exporter serait contrainte d'éteindre ses hauts fourneaux.

Le Luxembourg doit donc chercher son admission dans un système économique plus large. Celui qu'il préférera, c'est celui qui l'approvisionnera en matières premières, assurera à ses

problèmes économiques posés par la guerre et au rapport d'ensemble de M. Widung, Docteur es sciences politiques, attaché à la Commission. Ces chiffres sont, en principe, ceux de 1913.

1. Avant la guerre cette quote-part était évaluée à 5.300 francs pour la Belgique, 7.500 francs pour la France, 9.720 francs pour la Grande-Bretagne, 10.500 francs pour les Etats-Unis et 6.440 francs pour l'Allemagne.

produits le meilleur écoulement et qui apportera à son marché intérieur la moindre concurrence. En échange de ces avantages, il lui apportera des compensations : « En effet, le Luxembourg « étant un des centres les plus riches du monde, présente au « pays auquel il se rattache commercialement, d'abord un « débouché rémunérateur pour ses produits industriels. Ensuite, « par son importante production métallurgique, il offre, en « retour, des produits de nature à renforcer sensiblement la « position commerciale et politique de son co-contractant, puis- « que l'influence politique suit le pavillon commercial, à en « améliorer encore la balance commerciale et par suite à en « raffermir également le change (1). »

Le retour de la Lorraine à la France incitait le Luxembourg à s'unir économiquement à notre pays. Tous les représentants des intérêts économiques du Grand-Duché ont, en effet, reconnu l'importance capitale qu'il y aurait pour lui à ne pas être séparé, par une barrière douanière, de la Lorraine où la métallurgie trouvera une base minière large et durable, la petite et moyenne industrie de grandes facilités pour l'écoulement de ses produits, l'agriculture un débouché rémunérateur.

Le Luxembourg peut se diviser en deux parties nettement distinctes. L'industrie métallurgique est confinée dans le Sud du pays ; le reste forme une région principalement agricole.

I. — L'AGRICULTURE

La propriété est extrêmement morcelée. Les exploitations ne dépassant pas 20 hectares occupent environ 60 % de la superficie agricole.

Le chiffre annuel de la production agricole est de 76 millions de francs ; elle consiste surtout dans l'élevage du bétail, le lait et le beurre.

L'agriculture belge occupe le premier rang du monde entier quant au rendement moyen par hectare des principales cultures. Le rendement en céréales et pommes de terre est supérieur, de plus de moitié, à celui de l'hectare dans le Luxembourg. Cette

avance ne permettrait pas à l'agriculture luxembourgeoise, en cas d'union avec la Belgique, de soutenir la concurrence belge sur le marché intérieur ; il faut cependant remarquer que la forte densité de la population belge l'oblige à recourir pour sa consommation, dans une large mesure, à l'importation. Mais l'agriculture du Luxembourg, habituée à la protection de droits d'entrée atteignant jusqu'au tiers du prix de vente, aurait peine à défendre son propre marché contre les produits de la culture belge accoutumée au libre échange.

Privée de son débouché vers Trèves par la dénonciation de son traité avec l'Allemagne, l'agriculture luxembourgeoise serait aussi, par une union économique avec la Belgique seule, privée du débouché qu'elle avait en Lorraine ; elle subirait, en outre, la concurrence de la riche province du Luxembourg belge.

Dans une union douanière avec la France, elle trouverait au contraire un important débouché dans la région de Brie et de Longwy, avec des prix sensiblement égaux, puisque ces pays auraient la même protection douanière. Le rendement moyen à l'hectare est sensiblement égal à celui de la Lorraine ; il est supérieur à celui de Meurthe-et-Moselle, dans la proportion de 100 à 86 pour le blé et de 100 à 70 pour l'orge et l'avoine.

Cette avance est plus sensible encore pour le bétail, principalement pour les bêtes à cornes et les porcs qui constituent l'élément essentiel de l'élevage luxembourgeois. Si l'on représente par 100 l'effectif des bêtes à cornes par 1.000 hectares de superficie agricole en Luxembourg, l'effectif est seulement, en Lorraine de 74, en Meurthe-et-Moselle de 26. Pour les porcs, en Lorraine de 71, et en Meurthe-et-Moselle de 21.

Tant pour les céréales que pour le bétail, le Luxembourg aurait donc en France un débouché très important, dans les conditions de concurrence les plus avantageuses pour son agriculture. Il profiterait en outre des immenses réserves de l'Alsace en sels de potasse tandis qu'il pourrait expédier en France les scories de déphosphoration qu'il possède en très grande abondance.

II. — L'INDUSTRIE MÉTALLURGIQUE

C'est surtout au point de vue de l'industrie métallurgique qu'il faut examiner les conséquences d'une union économique

du Luxembourg avec la France. C'est, en effet, l'industrie principale du pays. Les capitaux qui y sont engagés étaient évalués en 1913 à 350 millions de francs, dont 300 millions pour les usines et 50 millions pour les réserves de minerai de fer. La production en fonte, en acier brut et fini et en scories Thomas atteignait 275 millions de francs. L'industrie du fer occupait avant la guerre 18.000 ouvriers; c'est elle qui permet à la balance du commerce du Luxembourg d'accuser un excédent d'exportation annuel de 50 millions de francs.

Actuellement l'industrie s'alimente exclusivement du minerai de fer du pays même; mais elle doit demander le charbon à l'étranger. Il faut donc étudier les résultats d'une union douanière avec la France, non-seulement au point de vue des débouchés de la production, mais aussi et d'abord au point de vue de l'approvisionnement en matières premières.

Pour le minerai, si l'industrie luxembourgeoise n'est pas actuellement tributaire de l'étranger, elle doit songer à l'avenir. Les ressources ont été évaluées en 1908 par M. Limpach à 266.934.000 tonnes de minette; comme 50 millions de tonnes ont été extraites depuis, les réserves en minerai sont d'environ 220 millions de tonnes. Les hauts fourneaux ont consommé en 1913, 8.654.000 tonnes et des agrandissements récents ayant augmenté leur capacité de production, on peut prévoir une consommation annuelle de minerai de 9.200.000 tonnes.

Limitée à ses propres ressources, l'industrie sidérurgique du Grand-Duché verrait donc ses réserves s'épuiser en 24 années environ $\left(\frac{220.000.000}{9.200.000} \right)$ et si l'on tient compte des réserves qu'elle s'est assurée en Lorraine en 52 années environ. Elle doit donc chercher à se ménager une base d'approvisionnement à l'étranger.

Ce n'est pas à la Belgique qu'elle peut demander, celle-ci important 97,70/0 de sa consommation.

La France, au contraire, possède d'énormes ressources en minerai, accrues de 1.830 millions de tonnes par le retour de la Lorraine qui porte le chiffre de ses réserves à 5.600 millions de tonnes, suffisantes pour assurer la production métallurgique de la France, sur le pied de 1913, pendant 130 années. En entrant dans une union avec la France, le Luxembourg serait

dispensé d'avoir à offrir des compensations, pour obtenir un minéral que l'extension croissante de la production métallurgique fera de plus en plus rechercher.

Pour sa consommation en coke (3.200.000 tonnes en 1913) et en charbon (463.000 tonnes) le Luxembourg doit s'adresser à l'étranger. Son union douanière avec l'Allemagne lui assurait avant la guerre tout ce dont il avait besoin. La dénonciation de cette union fait aujourd'hui pour lui un problème capital de la recherche d'un marché d'approvisionnement en charbon.

A première vue, le Luxembourg semble avoir intérêt à se tourner du côté de la Belgique, qui lui fournissait déjà 300.000 tonnes de charbon avant la guerre. La Belgique dispose de deux grands bassins houillers, celui de Haine-Sambre-Meuse dont les réserves sont évaluées à 15.400 millions de tonnes et celui de la Campine dont les ressources sont évaluées à 8.000 millions de tonnes, mais qui ne produira un chiffre important que dans une dizaine d'années.

En 1913 la Belgique a produit 22.841.590 tonnes de houille crue, soit 86 0/0 de sa consommation. L'accession du Luxembourg porterait le déficit de la production de 14 0/0 à 27 0/0. En raison de l'insuffisance de quantité et de qualité des charbons à coke indigènes et de l'exploitation des cokés de fabrication belge, sur une consommation de fines à coke de 4.601.750 tonnes en 1913, 60 0/0 seulement ont été de provenance belge. Pour le coke même, l'importation dépasse l'exportation de 14.408 tonnes. L'accession du Luxembourg au système économique belge porterait le déficit réel en coke à 4.561.408 tonnes et en fines à coke à 6.080.000 tonnes.

En France, la production de charbon a été, en 1913, de 40.129.410 tonnes. La consommation se montant à 62.288.772 tonnes, n'était couverte que dans la proportion de 65 0/0 par la production indigène. D'après les déclarations de M. Loucheur à la Chambre des Députés, le déficit serait monté à 40 millions de tonnes, par suite de destructions systématiques de l'ennemi ; mais dans quelques années les mines auront repris leur capacité de production.

Pour le coke, la consommation de 6 millions de tonnes n'est couverte par la production indigène que dans la proportion de 54 0/0.

Les réserves utiles de la France peuvent être évaluées à 16.400 millions de tonnes.

Tributaire de l'étranger pour son charbon et son coke, dans une plus large mesure que la Belgique, la France paraît donc offrir au Luxembourg pour son approvisionnement en charbon une situation moins favorable encore que la Belgique.

Mais l'avantage revient à la France, si l'on recherche comment la Belgique et la France se procureront le charbon qui leur manque. L'ancienne union douanière allemande qui fournissait de charbon le Luxembourg, la Belgique et même la France, avait un déficit de minerai montant à 24 0/0 de sa consommation. La perte du Luxembourg et de la Lorraine l'élèvera à 72 0/0. L'Allemagne sera fortement tributaire de l'étranger pour le minerai de fer.

Or la France qui en a d'énormes réserves, possède ainsi pour obtenir du charbon, soit de l'Allemagne, soit d'autres pays, un puissant moyen de compensation, qui manque à la Belgique dépourvue de gisements miniers. « L'Allemagne aura besoin, « pour maintenir, dans les usines qui lui restent, la production « d'acier Thomas sur le même niveau relatif qu'en 1913, des « minerais français, dont les quantités se chiffrent, sur l'échelle « des expéditions de 1913, à 8.800.000 tonnes ou seulement à « 4.540.000 tonnes, si elle ne conserve pas le bassin de la « Sarre, représentant sur la base des prix de 1913 une valeur « de 36 ou de 18 millions de francs valeur à la mine. En outre, « son déficit en fonte brute sera de 1.700.000 ou de 700.000 tonnes, « ce qui représente, la tonne de fonte Thomas calculée à 70 francs, « 119 ou 49 autres millions. Ensuite, l'Allemagne devra de plus « importer 416.000 ou 492.000 tonnes de mitrailles à 69 francs « la tonne, et 360.000 ou 490.000 tonnes de lingots d'acier à « 166 francs la tonne, ce qui constitue encore une dépense de « 88 ou de 115 millions. Ces importations reviendront à l'Alle- « magne ensemble à 243 ou 182 millions de francs ; ce qui « suffira dans les deux cas pour compenser les 10.450.000 « tonnes de cokes, dont l'union franco-luxembourgeoise aurait « encore besoin par-dessus sa propre production. Mais ce « qui compte davantage, c'est que l'Allemagne ne pourra pas « fixer arbitrairement, ni le prix du coke, ni les frais de trans-

« port, dont nous avons fait abstraction dans notre calcul, sans « s'exposer elle-même à des représailles » (1).

Si, quittant le terrain des approvisionnements en matières premières nous passons sur celui de l'écoulement des produits de l'industrie métallurgique, l'avantage est encore pour le Luxembourg du côté français. L'énorme importance du capital immobilier de cette industrie, le rive à son emplacement et ne lui permet pas de se déplacer avec les changements dans les conditions de la concurrence. Comme l'agriculture, sa prospérité et son existence même seraient compromises par la concurrence d'un pays libre échangiste comme la Belgique. Habituee à la protection du Zollverein, elle ne trouverait plus, dans une union avec la Belgique, que des droits environ trois fois moins élevés, tandis que le tarif français du 29 mars 1910 lui assurerait au contraire la protection de droits en moyenne trois fois plus élevés que ceux du Zollverein.

En 1913, le Luxembourg a produit 2.547.861 tonnes de fonte dont 1.150.035 ou 45 0/0 ont été exportées. Une union avec la Belgique transformerait le déficit de celle-ci, s'élevant à 562.663 tonnes d'excédent d'importation, soit 22,6 0/0 de la production, en un excédent disponible pour l'exportation de 587.372 tonnes soit 18,3 0/0 de l'excédent mondial disponible pour l'exportation. La Belgique y trouverait un moyen de développer sa production d'acier et aussi un moyen de compensation.

La production française de fonte (5.122.091 tonnes) laissait en 1913, un excédent sur la consommation de 58.095 tonnes pour l'exportation. Le retour de la Lorraine porte la production à 8.985.615 tonnes dont 1.337.802 tonnes disponibles pour l'exportation. L'accession du Luxembourg ferait monter la production de fonte à 11.685.615 tonnes et le disponible d'exportation à 2.487.837 tonnes, soit les deux tiers de l'excédent mondial disponible pour l'exportation.

L'union économique franco-luxembourgeoise dominerait ainsi le marché de la fonte et disposerait, avec son minerai de fer, d'un puissant article de compensation pour l'échange contre du coke et pour la fixation du prix de cession du coke par l'Allemagne.

Pour le fer et l'acier, le Luxembourg a produit en 1913, 1.451.906 tonnes d'acier brut, converties dans les aciéries du pays en une production marchande de 1.182.227 tonnes dont 1.094.995 ou 92,6 0/0 ont été exportées. La capacité de production actuelle des aciéries s'élève à 1.700.000 tonnes donnant une production marchande de 1 380.000 tonnes, dont 1.293.000 tonnes ou 93,7 0/0 pourront être exportées.

Avant la guerre, l'excédent d'exportation du Zollverein n'atteignait que 28,9 0/0 de la production marchande, de sorte que les pays qu'il englobait absorbaient plus des deux tiers de l'excédent de la production du Luxembourg.

En 1913, la Belgique produisait 2.619.000 tonnes de fer et d'acier brut, donnant une production marchande de 2.442.500 tonnes dont 50,5 0/0 ont été exportées. L'union avec le Luxembourg ferait après la période de rétablissement de quelques années, monter la production brute à 4.319.000 tonnes, la production marchande à 3.825.500 tonnes et l'excédent d'exportation à 2.526.556 tonnes correspondant à 66,1 0/0 de la production marchande et à 24,3 0/0 du disponible mondial pour l'exportation.

Le retour de la Lorraine donnera une grande importance au commerce français de l'exportation du fer et de l'acier qui, en 1913, n'atteignait que 256.922 tonnes ou 6,6 0/0 de la production. Sa production brute, la période de restauration passée, atteindra 6.954.500 tonnes donnant 5.828.980 tonnes de produits laissant pour l'exportation un disponible de 1.806.600 tonnes, soit 31 0/0 de la production marchande.

L'accession du Luxembourg ferait monter la production brute à 8.654.500 tonnes, la production marchande à 7.208.900 tonnes et l'excédent d'exportation à 3.099.600 tonnes soit 43 0/0 de la production marchande. L'union franco-luxembourgeoise atteindrait ainsi 30 0/0, près du tiers, de l'exportation mondiale, nouvel avantage au point de vue de la balance du commerce et du change et comme procédé de compensation pour l'approvisionnement du charbon.

En outre, dominant le marché mondial et jouissant d'un marché intérieur développé, cette union pourrait, dans les périodes de dépression, absorber la concurrence étrangère en abaissant momentanément le prix de vente, assurée de trouver dans sa

consommation intérieure un débouché suffisamment large pour absorber une bonne part de sa production, tout en trouvant, grâce à la protection des droits d'entrée, des prix de vente assez rémunérateurs. Au contraire, au cas d'union avec la Belgique, l'industrie luxembourgeoise ne trouverait, en période de dépression, qu'un marché intérieur n'absorbant qu'une faible partie de la production marchande de fer et d'acier et déjà saturé par un consommation sur place.

Enfin, englobé économiquement dans le territoire de la France, le Luxembourg bénéficierait au point de vue des transports, — point de vue d'une importance capitale pour les matières premières et les produits encombrants et lourds de l'industrie métallurgique, — des tarifs de chemins de fer français, comme sous le Zollverein il bénéficiait des tarifs de chemins de fer de Lorraine. Il n'aurait pas à craindre une lutte économique affectant la forme d'une hausse de tarifs. Obligée de compter sur la France pour son ravitaillement en minerai, l'Allemagne ne pourrait pas, non plus, pratiquer cette politique. Aussi bien vers l'Est pour son charbon, que vers l'Ouest pour l'écoulement de ses produits, l'industrie luxembourgeoise serait assurée de tarifs modérés.

En résumé, soit au point de vue de son approvisionnement en minerai, en charbon et en coke, soit au point de vue de l'écoulement de ses produits, soit au point de vue des transports, l'industrie métallurgique luxembourgeoise trouve du côté de la France toutes garanties de sécurité et des chances de participer à la domination du marché mondial de la sidérurgie.

III. — AUTRES BRANCHES DE L'INDUSTRIE

L'industrie métallurgique forme, avec l'agriculture, la branche capitale de l'activité économique luxembourgeoise. Sur les autres branches, il suffit de dire quelques mots.

Les ateliers de construction trouveraient, en Belgique, la concurrence de nombreux ateliers travaillant à bas salaires et sans protection de droits, tandis qu'en France ils ont la protection douanière et le débouché lorrain. Les industries du bâtiment ne seront pas spécialement affectées par l'orientation économique

et leur prospérité dépend plutôt du bien-être général. Les industries de la briqueterie, du ciment et de la faïencerie trouveraient en Belgique une concurrence bien plus redoutable qu'en France.

Les produits de l'industrie textile (draperie et bonneterie) et de la tannerie allaient surtout en Allemagne ; ces industries sont importantes en Belgique et accusent un excédent d'exportation. À cet égard, le Luxembourg aurait plus de chances de trouver des débouchés en France.

Les intérêts de la ganterie, de la mégisserie et de la brasserie sont, au contraire, nettement orientés du côté de la Belgique, ces industries sont assez importantes en Luxembourg. Les capitaux engagés dans la mégisserie et les diverses industries de la ganterie s'élèvent à 4.500.000 francs et la valeur de la production annuelle à 5 millions. Les salaires entrent pour 50 0/0 dans le prix de revient des gants ; les manufactures indigènes profitent de la faculté de l'admission temporaire en Belgique et ont recours à la main-d'œuvre belge, tandis que dans une union douanière avec la France, les salaires plus élevés réduiraient ses bénéfices.

Quant à la brasserie, les capitaux engagés atteignent 11 millions de francs et la production annuelle 9 millions. La production indigène en bière a été, en 1913, de 318.475 hectolitres dont 11.380 seulement ont été exportés, principalement en Belgique (8.379 hectolitres). Grâce à sa qualité supérieure, elle pourrait trouver un débouché plus considérable vers la Belgique grande buveuse de bière, sans avoir à payer de droits d'entrée. En France, elle aurait à lutter contre la concurrence des vins à bon marché et des brasseries lorraines plus importantes que les brasseries luxembourgeoises.

IV. — LA VITICULTURE

La situation de la viticulture est rendue assez délicate par la dénonciation des conventions douanières avec l'Allemagne. Le vignoble luxembourgeois est particulièrement exposé aux vicissitudes atmosphériques et aux parasites. Les capitaux engagés sur une superficie totale de 1.560 hectares, très morcelés,

s'élèvent à 30 millions de francs et la production annuelle à 3 millions 1/2 de francs. Pour les trois quarts c'est un « grächen », vin blanc acide et dur qui n'est guère apprécié que dans le pays. Il s'écoulait surtout en Allemagne où il était utilisé pour le coupage des vins de la Sarre et du Rhin et pour la fabrication du champagne allemand appelé « sekt ».

A défaut de ce débouché, le Grächen ne pourra s'écouler, ni en Belgique, qui consomme surtout de la bière, ou quand elle consomme du vin veut des crus généreux, ni en France qui a déjà une surproduction des vins de qualité supérieure.

Le seul moyen de sauvegarder les intérêts viticoles du Luxembourg serait de développer, dans le pays même, l'industrie du coupage. Mais il n'existe actuellement aucune installation — car c'est en Allemagne que se faisait cette opération — et les législations françaises et belges interdisent le procédé de la gallisation (addition d'eau sucrée) indispensable pour enlever au grächen son acidité.

Qu'elle s'oriente vers la France ou vers la Belgique, la viticulture du Grand-Duché est donc menacée d'une crise, qu'un traitement de faveur pourrait seul conjurer.

V. — LE COMMERCE

Le commerce luxembourgeois représentait, avant la guerre, un chiffre annuel d'affaires d'environ 130 millions de francs. Les importations venaient surtout d'Allemagne (70 0/0), dont à peu près la moitié d'Alsace-Lorraine. Cette dernière avait aussi une part considérable dans le commerce d'exportation. En cas d'union douanière avec la France, ces relations subsisteraient et s'accroîtraient des relations nouvelles avec la région industrielle de Longwy et de Briey. Le commerce suit la prospérité de l'industrie et de l'agriculture. Ses intérêts sont donc orientés, eux aussi, vers la France.

VI. — LES TRANSPORTS

Nous avons déjà fait ressortir l'importance des tarifs de transport pour l'orientation économique d'un pays dont l'indus-

trie capitale a besoin de matières premières et exporte des produits pour la plupart lourds et encombrants, dont les frais de transports entrent pour une notable proportion dans les prix d'achat ou de vente.

Avant 1870, les Chemins de fer de Guillaume-Luxembourg étaient exploités par la Compagnie française de l'Est, alors que le Grand-Duché était lié au système économique allemand. Mais les intérêts du pays n'en souffraient pas. Fermière de la Société Guillaume-Luxembourg, la compagnie de l'Est avait assumé l'engagement contracté par celle-ci envers l'Etat d'assurer une exploitation en rapport avec les intérêts économiques du pays. D'autre part, beaucoup de relations commerciales, tendaient alors vers la France et l'industrie métallurgique, intéressée à communiquer facilement avec le bassin houiller de la Sarre, était traitée sur un pied d'égalité avec la Lorraine, les tarifs étant établis d'après les mêmes principes que sur les autres lignes de la Compagnie de l'Est.

La situation effective n'a pas changé avec le passage des Chemins de fer Guillaume-Luxembourg sous l'administration prussienne, en vertu du traité de Francfort et des conventions de 1872 ; les tarifs devaient être constamment maintenus en concordance avec ceux en vigueur sur les Chemins de fer d'Alsace-Lorraine.

Depuis la dénonciation de ces conventions, le Luxembourg doit, avant tout, chercher des conditions de transport favorables pour son approvisionnement en minerai de fer et en charbon et pour l'exportation des produits de son industrie métallurgique, c'est-à-dire des conditions égales à celles des usines de Lorraine désannexée et du bassin de Briey. Après la dénonciation des accords avec l'Allemagne, la Compagnie de l'Est a demandé que les anciennes conventions antérieures au traité de Francfort fussent remises en vigueur.

Cette reprise n'aurait pas pour effet de rétablir intégralement la situation antérieure à 1870 et d'adapter intimement l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois à celle des chemins de fer français. En effet, en 1870, tout le bassin minier connu et exploité était desservi par une seule compagnie ; depuis 1870 de nouvelles usines ont été créées sur le parcours des chemins de fer Prince Henri, avec lesquels une entente serait donc

nécessaire. Il faudrait, pour sauvegarder les intérêts de l'industrie, la réunion, dans une même exploitation de tous les chemins de fer grand-ducaux, tant à grande section qu'à voie étroite, avec un tarif commun avec celui des chemins de fer de l'Est.

Comme on l'a vu plus haut, la France est actuellement en pourparlers avec le Grand-Duché pour l'établissement du régime des chemins de fer luxembourgeois (1).

Orientation politique du Grand-Duché de Luxembourg

La condition internationale du Luxembourg a toujours été des plus complexes. Au cours des siècles, il est passé successivement sous la domination des principales puissances de l'Europe : maisons de Bourgogne, d'Espagne et d'Autriche, France monarchique, révolutionnaire et impériale, pour être enfin lié à la couronne de Hollande et à la confédération Germanique.

Ce défaut d'indépendance complète, pendant de longs siècles, a fait naître chez beaucoup d'hommes politiques et d'écrivains une fausse conception des véritables sentiments du peuple luxembourgeois. Il leur semble qu'un Etat, d'une superficie aussi minuscule, habitué à subir le joug de l'étranger, mieux encore à passer alternativement sous l'autorité de divers maîtres, ne compte pas et qu'il lui soit indifférent de se voir à nouveau absorbé dans un groupe politique.

Parfois même, on ne prend pas la peine de le consulter. En 1871, le traité de Francfort fait passer les chemins de fer Guillaume-Luxembourg sous l'administration prussienne sans l'avis préalable du gouvernement grand-ducal. En 1919, le Luxembourg n'est pas représenté à la Conférence de la Paix, alors que 3.000 de ses enfants ont donné leur vie pour la victoire des alliés et le président Wilson, par une dérogation surprenante aux principes admis par les puissances de l'Entente, intervient dans les affaires intérieures luxembourgeoises, en

1. Un accord est déjà intervenu sur la question des tarifs.

« Les chemins de fer luxembourgeois, qui sont administrés par la Direction des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, ont accepté les nouveaux tarifs français.

« La Chambre de commerce de Luxembourg avait protesté contre cette

opposant son veto à l'organisation du referendum sur la forme du gouvernement du Grand-Duché.

C'est surtout de la part de la Belgique que se sont manifestées ces tendances annexionnistes à l'encontre du Luxembourg. La défaite allemande, rompant les attaches germaniques du Grand-Duché, quelle serait désormais son orientation ? Dès 1916, le gouvernement belge revendiquait, de la future conférence de la paix l'incorporation du Luxembourg à la Belgique. Le cabinet Ribot lui donnait acte de sa demande, assurant ainsi à la Belgique un droit de priorité sur le Luxembourg. C'était disposer du Grand-Duché sans son consentement et faire bon marché des sentiments du peuple luxembourgeois. La même erreur fondamentale a conduit certains publicistes à demander l'annexion du Luxembourg à la France.

Sur quelles considérations reposent ces vues annexionnistes ?

On peut dire que l'annexion du Luxembourg est une des revendications traditionnelles de la Belgique ; depuis sa naissance, elle n'a cessé de la formuler. En 1839, l'opposition de l'Angleterre l'avait empêchée de réaliser cette union à laquelle la France n'était pas hostile. L'incorporation au territoire belge de 4.400 kilomètres carrés, constituant la province belge du Luxembourg, ne suffisait pas à son ambition. Le moment lui paraissait bien choisi, en 1916, pour réaliser le rêve qu'elle caressait depuis 1830. L'Allemagne vaincue, le Luxembourg, délié de ses attaches germaniques, redeviendrait un domaine libre à attribuer. Qui était plus digne de le recevoir que la Belgique, premier rempart du monde contre la barbarie allemande ? Tandis que le Luxembourg n'avait opposé à l'envahisseur aucune résistance, la Belgique bien que neutre et faible elle aussi avait opposé à l'ennemi une héroïque défense. Depuis 1839 elle ne cessait de protester contre les « défauts de conformation » laissés par les traités à son territoire. Luxembourg alémanique et Limbourg hollandais formaient les deux princes d'une tenaille par lesquelles une invasion germanique pourrait l'enserrer. La guerre de 1914 avait montré le parti que l'Allemagne était sus-

« augmentation : mais le gouvernement a déclaré à la Chambre que l'intime connexion des réseaux Alsacien-Lorrain et Luxembourgeois rendait impossible un tarif spécial pour le Grand-Duché. » *L'exportateur français* « 15 avril 1920 ».

Vlm. ...
page 161

ceptible de tirer de cette situation géographique. L'incorporation du Luxembourg à la Belgique supprimerait cette menace.

A cette considération militaire s'ajoutent les avantages économiques à tirer d'une union avec un pays très riche en minerai de fer et parvenu à un haut degré de développement industriel.

Les partisans belges de la réunion du Luxembourg à la Belgique ne la présentaient d'ailleurs pas comme une véritable annexion. Parmi eux, on trouve des socialistes comme MM. Vandervelde et Destrée, et des défenseurs du principe des nationalités comme M. Baie. L'argument fondamental de la thèse c'est qu'il s'agirait moins d'une annexion que d'une désannexion. La Belgique récupérerait le Luxembourg comme la France l'Alsace-Lorraine, et comme l'Italie Trente et Trieste.

L'assimilation n'est pas tout à fait exacte. La Lorraine et l'Alsace sont des terres françaises. Elles ont appartenu à la France pendant des siècles. Le traité de Francfort les lui a arrachées, malgré les protestations de la population, formulées par ses représentants à l'Assemblée de Bordeaux. La population est française de cœur. Pendant quarante-cinq ans elle n'a cessé de regimber contre le joug allemand ; les menaces de l'administration prussienne n'ont pu réussir à la germaniser. La France a repris ses provinces comme terres françaises et par la volonté unanime, quoique tacite, des populations. Ce sont bien des terres désannexées « irredente ».

Le Luxembourg est-il terre belge ? En aucune façon. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler très brièvement son histoire. Il existe depuis des siècles à titre d'Etat indépendant. Le royaume de Belgique n'a reçu d'existence distincte qu'en 1831. En 1815, les actes de Vienne opposent nettement la condition des Provinces Belges, à celle du Luxembourg, réuni par une simple union personnelle à la couronne des Pays-Bas. Guillaume I^{er} a beau s'efforcer de transformer l'union personnelle en union réelle, de confondre dans une même Chambre les Députés hollandais, belges et luxembourgeois, d'incorporer au trésor royal les recettes provenant de la vente des domaines luxembourgeois : il signe les traités de sa double qualité de roi des Pays-Bas et de Grand-Duc de Luxembourg sans mentionner ses titres belges. Jusqu'en 1830 le Luxembourg est un

Etat indistinct, en simple union personnelle avec le roi des Pays-Bas, tandis que les Provinces Belghiques ne sont encore que des circonscriptions du royaume des Pays-Bas. En 1830, la Belgique se sépare de la Hollande et s'érige en groupe politique séparé. Le Luxembourg, assez tard et assez mollement, se laisse entraîner au mouvement séparatiste. Est-ce à dire que le Luxembourg devient belge? Non; il veut rompre son union personnelle avec la Hollande, comme la Belgique son union réelle. La Belgique s'érige en un nouveau royaume, le Luxembourg reste l'Etat grand-ducal. Sans doute, de anti-hollandais, le mouvement devient pro-belge. Les Belges multiplient leurs avances aux Luxembourgeois. De 1831 à 1839, Belgique et Luxembourg vont être sous la même administration civile et militaire. Les partisans de la « désannexion » partent de ce fait pour conclure : la Belgique et le Luxembourg ont été réunis pendant huit années; le traité de 1839 a arraché le Luxembourg à la Belgique, nous demandons qu'il lui soit restitué.

Ce raisonnement n'est pas convaincant. Le fait d'une administration commune pendant quelques années ne crée aucun droit au profit de la Belgique. Il n'a pas revêtu une assez longue durée pour lui conférer le bénéfice de la prescription, si tant est que celle-ci suffise pour acquérir à un Etat des droits de souveraineté sur un autre.

Les traités de 1839 n'ont reconnu aucun droit à la Belgique sur le Grand-Duché. L'administration commune avait laissé subsister l'indépendance des deux Etats. Le Luxembourg n'était pas plus incorporé à la Belgique que la Belgique au Luxembourg. Quelque sympathie que la population du Grand-Duché ait manifestée alors au jeune royaume, elle n'allait pas jusqu'à renoncer à l'autonomie de son pays. Le Luxembourg n'aurait pas brisé les liens d'une union personnelle pour s'engager dans les liens plus étroits d'une union réelle.

Ainsi les traités de 1839 n'ont nullement « arraché » le Luxembourg à la Belgique. Ils ont attribué à celle-ci un territoire nouveau de population belge, pris sur le Luxembourg. Le reste du Grand-Duché a continué à subsister comme auparavant, à titre d'Etat indépendant. Une annexion suppose d'ailleurs une incorporation à un nouvel Etat, comme l'Alsace-Lorraine à l'Alle-

magne. Le Luxembourg en 1839 n'est attribué à personne; il demeure, amoindri, l'Etat du Luxembourg.

Cette indépendance, il l'a toujours conservée. En 1867, le traité de Londres la confirme en supprimant la garnison prussienne et en établissant la neutralité. En 1872, la convention des Chemins de fer affirme à nouveau la neutralité, donc l'indépendance. Qui dit Etat neutre, dit Etat distinct. En 1890, le jeu de la dévolution successorale complète son indépendance, en rompant l'union personnelle avec le roi des Pays-Bas.

En n'opposant pas de résistance à l'invasion allemande en 1914, et en acceptant une indemnité, le Luxembourg a-t-il dérogé à ses devoirs de neutre et perdu le bénéfice de sa neutralité ? Nous avons déjà examiné cette question et répondu négativement. La perte de sa neutralité eut d'ailleurs été sans influence sur son existence à titre d'Etat indépendant : avant 1867, le Luxembourg était un Etat, bien que sa neutralité perpétuelle n'eut pas encore été stipulée.

Le Luxembourg est, et n'a cessé d'être, au cours du XIX^e siècle, un Etat indépendant. Il n'a jamais été une partie du royaume de Belgique. L'argument de la « désannexion » doit donc être rejeté.

L'incorporation à la Belgique pourrait-elle s'appuyer sur la volonté tacite du peuple luxembourgeois ?

Nous avons vu que, de 1831 à 1839, les rapports belgo-luxembourgeois ont été très intimes. Beaucoup de Belges et de Français se laissent impressionner par ce fait et s'imaginent que les Luxembourgeois ne demandent qu'à devenir Belges.

Les sympathies, cependant, n'ont pas tardé à s'attédir. Même pendant les huit années d'existence commune, elles n'étaient pas unanimes, puisque la capitale et sa banlieue n'avaient pas fait défection à la Couronne Hollandaise. Après 1839, la Belgique a quelque peu tourné le dos au Luxembourg. Dès 1841-1842, elle laissait tomber les pourparlers engagés par le cabinet grand-ducal en vue d'une union économique des deux pays et elle préféra laisser le Luxembourg s'engager dans le Zollverein.

En 1867, l'Autriche propose de liquider le conflit entre la France et l'Allemagne, en attribuant le Luxembourg à la Bel-

gique. Une campagne en ce sens, engagée dans le Grand-Duché, ne trouve aucun écho dans la population.

Enfin, le referendum de 1919 a donné au peuple luxembourgeois une nouvelle occasion de manifester de quel côté allaient ses préférences. Sans doute la consultation nationale s'est faite avant tout sur des questions d'intérêt économique et de politique intérieure. La propagande officielle et officieuse belge a contribué cependant à faire dévier la campagne sur le terrain annexionniste. Dans les votes, le point de vue des sympathies est certainement intervenu dans une assez large mesure. La Belgique n'a obtenu qu'un chiffre de voix de beaucoup inférieur à la France.

Ni les traités, ni la volonté du peuple luxembourgeois n'autorisent donc la Belgique à revendiquer, comme sien, le Grand-Duché. Lorsqu'il reconnaissait à la Belgique un droit de priorité, le cabinet Ribot se laissait impressionner par l'active propagande belge et disposait du Luxembourg contre les sentiments de sa population.

Est-ce à dire qu'en s'avancant de la sorte, il avait oublié, méconnu les droits et les intérêts de la France dans le Grand-Duché ?

Quelques écrivains ne partageant pas le préjugé trop répandu du Luxembourg « belge par droit et par sa volonté » veulent le réunir à la France, en tenant compte d'ailleurs, du consentement qu'il serait appelé à exprimer. Ils sont convaincus qu'un plébiscite serait favorable à une annexion à la France. C'est l'opinion exprimée très catégoriquement par M. Dontenville (1).

Ce résultat serait évidemment conforme à la politique traditionnelle de la France. A partir de Henri IV, le Luxembourg fait constamment partie des territoires revendiqués pour compléter l'unité française. Après François I^{er}, Louis XIV s'en empare et c'est à regret que Vauban voit abandonner une citadelle dont il a fait la première place forte de l'Europe. La Révolution reconquiert le Duché et l'Empire le garde. Talleyrand s'efforce en vain, en 1814 et 1831, de le conserver à la France. En 1867, Napoléon III reprend le rêve de la monarchie.

L'incorporation serait d'un très grand avantage pour la

1. Dontenville, *La France et le Grand-Duché de Luxembourg*, p. 56.

France, étant donné l'importance stratégique de premier ordre du Luxembourg. Vauban en avait déjà fait un « rempart contre le Germain ». A la Convention, Carnot et Merlin de Douai développent cette idée et convainquent l'Assemblée de conserver le Luxembourg. En l'occupant, le duc de Brunswick avait pu, masquant Metz, arriver bientôt sous Verdun et menacer Paris. En 1914 les armées du Kaiser ont trouvé dans la violation de la neutralité du Grand-Duché un moyen rapide autant que malhonnête de s'ouvrir la route de Paris. Le Luxembourg est la véritable voie d'invasion des Allemands vers notre pays. Nœud des communications essentielles vers l'Allemagne, la Belgique et la France, par routes et par chemins de fer, il doit être une barrière contre les invasions germaniques. Suffirait-il pour la tenir fermée de le donner à la Belgique ? Malgré son héroïsme admirable, elle n'a pu résister longtemps à la supériorité numérique allemande. Que servirait de confier à sa faiblesse la lourde mission de garder une place aussi essentielle ?

La France peut encore invoquer en sa faveur de multiples occupations du Luxembourg, dont l'une a duré de 1795 à 1814. Le nom français y a laissé de vives sympathies. Sous l'administration impériale, le département des Forêts a connu une prospérité matérielle et intellectuelle qu'il n'avait jamais eue sous la domination espagnole. En 1867, les sentiments francophiles de la population luxembourgeoise se sont nettement affirmés dans les pétitions adressés au roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg. Tandis que la Belgique ne recueillait que quelques adhésions, l'ensemble de la population demandait, à défaut d'indépendance, l'annexion à la France. La guerre de 1870 lui permettait de manifester encore ses sympathies. Pendant les années qui précédèrent 1914, le 14 juillet était la fête nationale, sur les bords de l'Alzette. La colonie luxembourgeoise était représentée en France par 40.000 personnes, soit le sixième de la population du Grand-Duché. Pendant la guerre de 1914, l'amitié du Luxembourg a affecté entre autres formes la plus touchante : trois mille Luxembourgeois ont servi sous les drapeaux français, deux cents seulement sont revenus. Aucun pays neutre n'a fourni une proportion aussi élevée de volontaires.

Les affinités de races expliquent ces sympathies. Si l'allemand

était la langue administrative, religieuse et commerciale, le français était la langue intellectuelle, du prétoire, du Parlement. « Il existe, écrit M. Ries (1), une culture luxembourgeoise « originale, ayant pour base, et cela depuis des siècles, la « civilisation française pour tout ce qui est du domaine de l'intelligence et de l'esthétique et, pour composants secondaires, « des influences allemandes et belges pour tout ce qui a trait « à la vie matérielle et sociale. »

Tandis que la Belgique ne paraît pas avoir exercé une influence décisive sur l'évolution de la civilisation luxembourgeoise, le prestige de la culture française a imprimé sa marque sur elle. Un des hommes politiques les plus estimés du Luxembourg, M. Brincour, le proclamait devant la Chambre grand-ducale le 15 mai 1912 :

« Selon moi, disait-il, la civilisation française fait presque « partie intégrante de la nôtre. Si notre nationalité a une trame « allemande, l'histoire y a tissé bien des fils essentiellement « français, entre autres ce beau sentiment d'égalité que nous « avons tous, la répugnance pour les tracasseries policières. « Tout notre droit administratif et privé, une grande partie de « notre droit public sont essentiellement français et nous avons « emprunté à la France une grande partie de la façon dont « nous concevons la vie. »

Ces affinités permettent-elles de penser que le Luxembourg lierait volontiers ses destinées politiques à la France comme le croit M. Dontenville ?

Si l'on s'incline devant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, proclamé par le Conseil Suprême et appliqué par lui à de nombreux territoires contestés, il ne faut pas compter sur une incorporation du Grand-Duché à la France. L'erreur est de croire qu'elle serait conforme aux vœux de sa population. L'Alsace-Lorraine est une terre française. Habitée à vivre la vie politique commune avec la France, elle ne rêvait pas d'autonomie internationale, et n'avait d'autre aspiration que de rentrer dans le sein de la mère patrie. Tout autre est le sentiment du peuple luxembourgeois. Quelles que fussent ses attaches avec d'autres groupements politiques, le Luxembourg a tou-

1. Ries, *Le peuple luxembourgeois*, p. 124

jours en une existence distincte. Cette indépendance séculaire il veut la conserver. Après 1839, il eut accepté d'être confondu en un seul royaume avec la Belgique parce qu'il aimait mieux être Belge que Hollandais. Depuis, ses préférences se sont tournées vers la France. Il aimerait mieux être Français que Belge.

Mais une ambition domine celle-là : il veut rester lui-même. Ses aspirations sont toujours celles qu'exprimaient les pétitions de 1867. Si son autonomie devait disparaître, c'est vers la France qu'il voudrait s'orienter ; mais avant tout il veut conserver son indépendance. Tel est, encore aujourd'hui, le sentiment à peu près unanime de la population. Le gouvernement avait voulu insérer dans le projet de referendum deux questions sur l'orientation politique vers la Belgique ou vers la France. Le Conseil d'Etat les a écartées, comme ne rentrant pas dans les termes du vœu exprimé par la Chambre en faveur d'une consultation sur la forme future de l'Etat ; elles les a écartées aussi comme prématurées et inopportunes. Depuis, la question s'est posée en fait, grâce à la propagande annexionniste du Comité de politique nationale belge. Pour la Belgique, l'union économique devait être la première étape de l'annexion. Cette campagne a fait tort à la Belgique et le scrutin n'a certainement pas été seulement un vote d'intérêts, mais un vote de sympathie et de préférences pour une union économique avec la France, qui avait, avec quelque exagération peut-être, montré son désintéressement à l'égard de l'union politique comme de l'union économique.

Le vœu unanime du peuple luxembourgeois est de rester luxembourgeois. Dès le 5 octobre 1918, la colonie luxembourgeoise, réunie à Paris, sous la présidence de M. Funck-Brentano inscrivait dans son programme l'union économique et ferroviaire avec la France et la protection militaire de la France et de l'Entente pour le Grand-Duché, donc le maintien de son indépendance. Depuis l'armistice, les groupements intellectuels ou économiques qui se sont prononcés pour l'orientation économique vers la France, ou bien ont laissé de côté la question politique, ou bien ont revendiqué le maintien de l'autonomie.

Il faut s'incliner devant cette unanime manifestation de la volonté traditionnelle d'un peuple, si peu importants que soient le chiffre de sa population et l'étendue de son territoire. Devrait-

on refuser au Luxembourg, Etat séculièrement indépendant, le droit de disposer de lui-même, accordé au Sleswig et aux petits Etats de la Prusse Orientale ? Le cabinet belge a fini par le comprendre. La leçon du 28 septembre 1919 lui a profité et il a cessé de revendiquer comme belge un territoire qui veut rester luxembourgeois. S'il n'a pas renoncé à son action en Luxembourg, il lui a donné une autre forme. L'incroyable indifférence de la France à l'égard des résultats du referendum, l'a encouragé à réparer son échec ; il a réussi à faire sortir la France de son silence, à son propre profit. Aujourd'hui la question politique n'est plus posée. Sur le terrain économique et ferroviaire, les pourparlers se poursuivent maintenant à trois : France, Belgique et Luxembourg pourront former une union économique des Gaules, laissant à chaque membre son indépendance politique, ou réservant à l'avenir le soin de forger des liens plus étroits,

Le président de la thèse,

A. WEISS

Le Doyen de la Faculté

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris

P. APPELL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

1° Le Luxembourg des origines à 1443.....	9
2° Le Luxembourg de 1443 à 1815.....	10
3° Le Luxembourg de 1815 à 1914.....	13
I. — Les traités de Vienne.....	13
II. — La Révolution belge et le traité de 1839.....	15
III. — L'entrée du Luxembourg dans le Zollverein.....	19
IV. — Les événements de 1866-1867.....	21
Le traité de Londres et la neutralité du Luxembourg.	21
V. — Le Luxembourg de 1870 à 1914.....	26

DEUXIÈME PARTIE

LE LUXEMBOURG PENDANT LA GUERRE DE 1914-1918

I. — Attitude du Gouvernement luxembourgeois au moment de l'invasion allemande.....	30
II. — Attitude du Gouvernement luxembourgeois pendant la durée de la guerre.....	43
A) Les indemnités.....	43
B) Le régime de guerre imposé au Luxembourg.....	44
C) Police des étrangers.....	46
D) Enrôlement de Luxembourgeois dans l'armée alle- mande.....	48
E) Organisation des services consulaires et des services sanitaires	50

F) Correspondance diplomatique.....	51
III. — Attitude de la Grande-Duchesse pendant la guerre.....	52
IV. — Attitude du peuple luxembourgeois pendant la guerre.	55

TROISIÈME PARTIE

Le Luxembourg depuis l'armistice de 1918.....	61
Orientation économique du Luxembourg.....	72
Orientation politique du Luxembourg.....	85

